FMW 外国法学名著

FEDERALIST

美国宪法原理

[美]汉密尔顿等/著

严欣淇/译

中国法制出版社

美国宪法原理

Federalist

[美]汉密尔顿等　著
严欣淇　译

中国法制出版社

图书在版编目（CIP）数据

美国宪法原理/（美）汉密尔顿 等著；严欣淇译.
—北京：中国法制出版社，2005.2
ISBN 7-80182-340-0

Ⅰ.美…　Ⅱ.①汉…②严…　Ⅲ.宪法-原理-研究-美国　Ⅳ.D915.134

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2005）第 109589 号

美国宪法原理

MEIGUO XIANFA YUANLI

著者/（美）汉密尔顿 等

译者/严欣淇

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850×1168 毫米 32　　印张/6.125　字数/102 千

版次/2005 年 2 月第 1 版　　2005 年 2 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-340-0/D·1306　　定价：12.00 元

北京西单横二条 2 号　邮政编码 100031　　传真：66070041

网　　址：http：//www.zgfzs.com

市场营销部电话：66012216　　编辑部电话：66078158

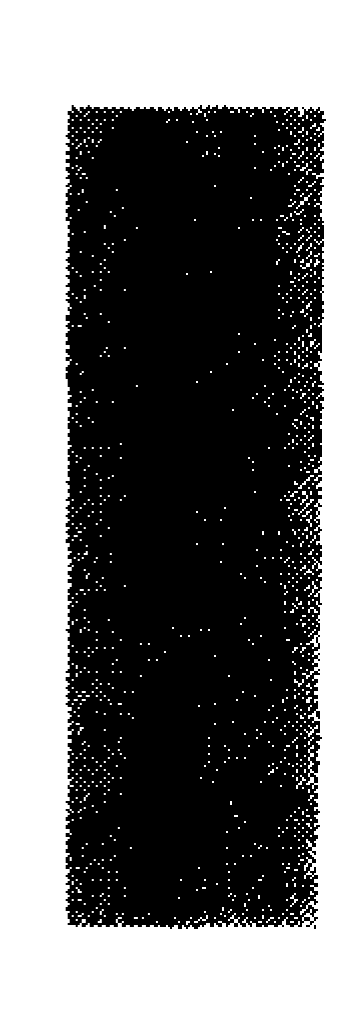
读者俱乐部电话：66026596　　邮购部电话：66033288



国法学名著

译者前言

本书原名联邦主义者(Federalist)，内容皆系关于美国行宪问题之辩论文字，阐述宪政上之各项原理。原作初自一七八七年十月二十七日起，分期在纽约各报连续发表，至一七八八年三月至五月期间，始汇订出版第一次单行本，计分二卷。卷首有汉密尔顿(Hamilton)所撰之序文及手订之目录。其后美国曾印行多种版本，并有各国译本出现。一七九二年巴黎发行法文译本，计有两种版本，至是几经考证记后，始确定原著作人之姓氏。迨南美亦成立联邦式之政府时，一八四〇年巴西京城乃发行葡萄牙文译本。一八六八年阿根廷京城发行西班牙文译本。其间德文节译本系于一八六四年在白莱门城出版。惟英国民众直至一九一一年始获读该书，但英国及其自治领地之执政诸公，则早在研究该书之理论，以组织不列颠帝国联邦，并亦有助于组成澳大利亚与南非之政治体系。



本书初版系麦克林公司在一七八八年所印行，是为原文之正本。惟汉密尔顿所手订之目录，仅属一种纲要，故本书兹亦参照一八八六年之洛琪版本，采取其详细目录而印行，以补初版之不足。

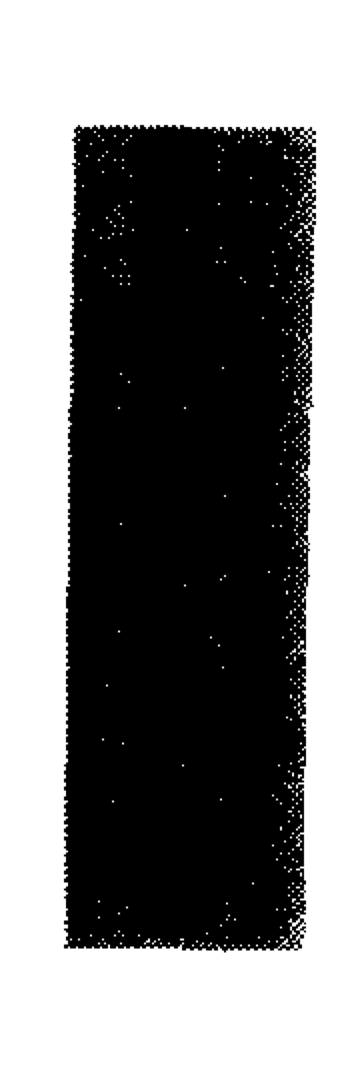
考本书各篇原著作人计有汉密尔顿，梅狄森(Madison)，

哲氏(Jay)三人。惟其中有若干篇究系何人手笔，今已无从稽考，故遇有疑问者，均连冠作者之姓氏，以示识别。兹试介绍三氏之传略如次：

亚历山大·汉密尔顿（一七五七——一八〇四年）在三十岁前，在纽约州即以律师一业，驰名远近。氏曾肄业于纽约城之金氏学院（即今之哥伦比亚大学）。后为华盛顿之幕僚，历任总司令之军事秘书，及约克区之团管区司令等职。氏本人虽系中产阶级出身，但其夫人则系出名门，为纽约州之富豪，施伊勒将军之女。远在一七八〇年，氏已深信当时之美国政府，必须彻底加以改组，并主张各州对于宣战，媾和，贸易及财政等项之主权，均应交政府执掌，方可使国家强盛。一七八六年九月之安那波里斯城会议（Annapolis Convention），氏亦参加。该次会议虽一无结果而散，但实为翌年春间召开费莱台尔菲亚城联邦制宪会议之前奏。氏亦为此次制宪会议代表之一，虽未始终其事，克尽其制定宪法之任务，缘氏抱有建立中央集权政府之主张，致招会中人士之嫉忌，但在制宪会议闭会期间，氏仍大声疾呼，促人民一致拥护宪法，并力促纽约州加以批准。本书各篇论文，出诸汉氏所撰者计占半数以上，由此可知其光辉之一页。新政府成立时，氏曾出任首任财政部长，奠定美国之经济与财政政策，其功不可磨灭，无待赘述。氏旋于一八〇四年不幸遽遭惨死，享年仅四十七岁，使美国丧失一政治良才，诚为莫大之憾事也。

詹姆士·梅狄森（一七五一——一八三六年）乃佛琴尼亚洲人，同与该州志士，从事独立运动，缔造此一新国家，厥功殊伟。氏曾肄业纽哲尔西学院（今改称普林斯顿大学），

专攻历史，政治学及伦理学等课，用功甚勤。革命之初，氏即从事政治工作，参加佛琴尼亚洲之首次议会及大陆会议。后亦同与汉密尔顿出席安那波里斯城会议及费莱台尔菲亚城制宪会议。氏对制宪会议工作，贡献极多，其才干在当时会中，无人可出其右。氏对历史与政治，有独到深入之研究，言论精湛，会中人士莫不钦佩。其声势之大殆可谓为“制定宪法之主持人”。氏在会议进行期间所作之摘录，曾于一八四〇年印行问世，乃其遗著中最完善之一部文献。本书各篇论文，氏亦参与撰述，尽其争取各州批准之最大努力。新政府成立时，氏乃以众议员身份参加。在第一届国会中氏复领导众人，拟成第一项至第十项之修正案，即权利法案是也。氏任职至一七九七年，退出国会，回乡憩息。一八〇一年东山再起，复至华盛顿京城，前后计留居六年之久。初任国务卿一职，后曾当选为美国第四任大总统。惟一生事迹，要以一七八七年夏在费城之工作，乃对国家之最大贡献。



约翰·哲氏（一七四五——一八二九年）亦与汉密尔顿，同为纽约州人，曾在金氏学院（现为哥伦比亚大学）攻读。初业律师，极为发达，颇有应接不暇之势。氏与该州保守成性之富有家庭，渊源极深，故对独立运动，颇持协和之主张，但对革命工作亦曾尽其才智，全力以赴。氏曾与弗兰克林与亚当斯二氏，共同进行一七八三年英美条约之谈判，以确定美国之独立。召开费莱台尔菲亚城制宪会议时，氏任外交部长，故非制宪代表之一，但本书中有关外交关系之文字，例如关于参议院缔结条约权等问题，皆系哲氏所撰述。迨组成新政府时，在哲佛逊自法回国，正式就任之前，氏曾暂行代理国务卿一职，其后乃调任美国之大法官。氏与华盛

顿及汉密尔顿皆为心腹之交，一七九三年之中立宣言，及华盛顿之离任演说，氏皆参预拟草。后曾进行一七六四年所谓哲氏条约之谈判，解决对英和约上之各项悬案。氏亦曾出任纽约州州长一职。本书论文，氏所撰文字虽较汉梅二氏为少，但仍不失其重要意义，盖哲氏在一七八七年之身价威望，实远较汉梅二氏为高，故其参预撰述，确具真实之重要意义也。

按美国宪法系于一七八七年九月十七日由费城制宪会议所通过，然后提请国会送交各州批准，以资行宪。其间亦曾几经磨折，盖当时美国于独立战争之后，政局极为混乱。一部分人士仍持分裂之论，反对宪法之声随之而起。上述三氏乃相继撰文，刊诸报端，劝导国人，促其拥护宪法，以奠定国家基础，并阐明宪政上之行政、立法、司法三大权限，以使国家政治入于正途。最后始获建成美利坚合众国，在世界政治史上添一新页。译者鉴于美国今日之富强繁荣，实皆当初开国元勋制定宪法之功，兹复值吾中华民国推行宪法之际，爰有是书之译述，以供国人之参考。

原书系以各篇“告民众书”所汇编而成，各篇自成段落，致前后颇多重复之处，译者兹为便利行文及使人易于阅读起见，故以“去繁就简”为原则，而加以编译，重复处多加以删节，其有不切目前情形者，则加以删去，但仍竭力保持原书之精华，此则可以告慰于读者之前。

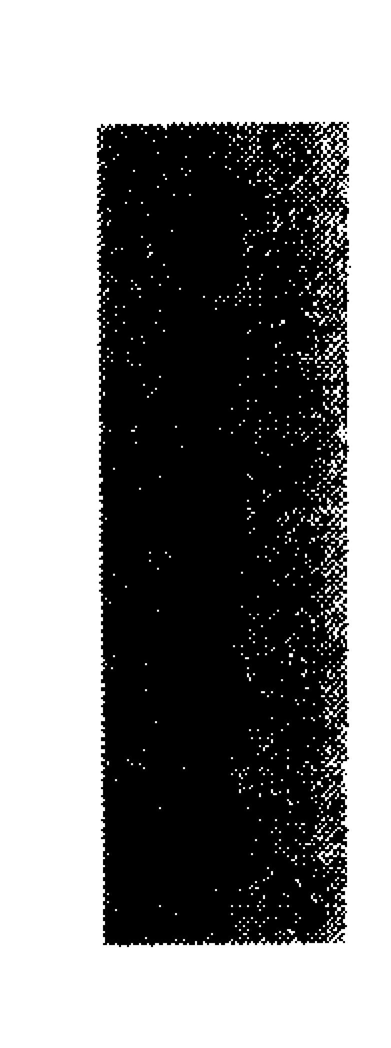
关于汉密尔顿所撰之序文，译者因无法获得该书之最初版本，致无从译出，殊引以为憾。惟据最近版本，有普林斯顿大学研究院爱德华·米德·安尔氏在一九三七年所撰之新序。兹特译录于本书之前，借可窥知美国人士对本书之

评价。

本书译文初版印行，舛误之处，在所难免，深望读者不吝指教，俾在再版时加以修正，实为至盼。

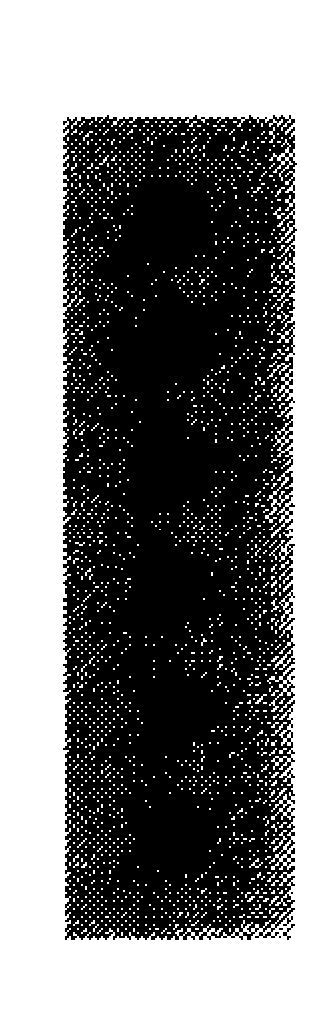
严欣淇识

三十七年五月



原　序

一百五十年之前，费莱台尔菲亚城会议为美国制定其宪法，事后虽曾遭遇一次大规模之南北战争（一八六一年至一八六五年止）；但此一宪法遂因此而饱受时代与经历之磨炼，得为现代世界树一先例，根据代议政体之原则，创建一大规模之联邦共和国。虽此一政府初非依据民主政治之原则所组成；但已具此体制。其后随时代之演变，故得赖以建成世界上最大之民主共和国。今就此一意义而论，诚如林肯所言："吾开国元勋怀自由之职志，并服膺全人类天赋平等之原理，乃在此大陆上建立一新国家"。有谓美国人民借费城会议之成就，乃得制定美国之宪法，"以组成更完善之合众国，伸张正义，保障国内安宁，规划共同防务，增进公众福利，确保吾人本身与后世子孙永享自由之福泽"，所言亦属实情。

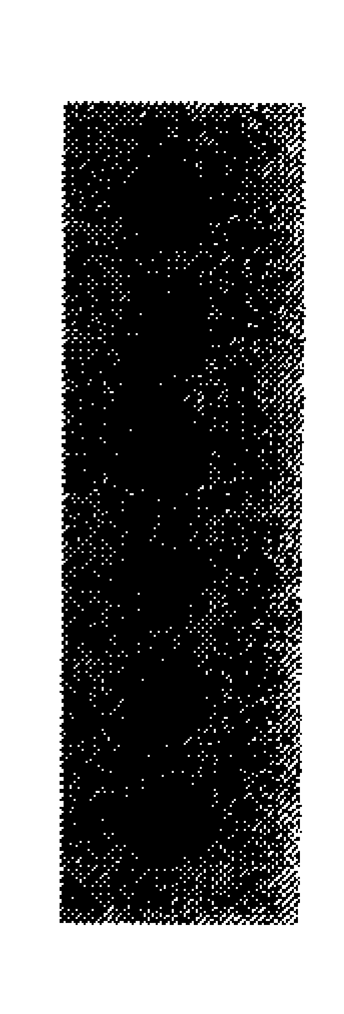


一七八七年五月十四日所召开之费城会议，出席代表年轻者虽占多数——例如汉密尔顿氏时仅三十岁，梅狄森氏亦只三十五岁——但皆为一时非常之选，聚首一堂，共

商大计，以补联邦条例之不足，使政府足以适应紧急事变，及保全合众国之统一。当时却尔斯·皮尔德雄辩滔滔，发表其意见曰："此次制宪会议集全国精英于一堂，类皆素具丰富之政治经验及切合实用之学识，或对人类行动之动机及政体之要素，具有深切独到之见识。当时之盛况，实为历史上历次会议前所未见，人之作此言者殆非仅受爱国自尊心之驱使而已。同时在四百万白人之中，集合精通治理国政之人才，同在文明领域之内，共商大事，此亦属一种惊人事迹。抑有进者，美国此一政体历受种种试练之后，至今已逾百年，其间并曾废弃二十余种纸上宪法，今仍能屹然不动，此亦同样值得景仰者也"。

与会代表虽多属青年，但对于政治、政府、战争、外交、法律、及商业，皆具有广博之经验；且亦精通历史及政治理论。代表人员中计有各州现任州长及退职州长七人，国会现任议员及退职议员二十八人，参预独立革命战争之陆军总司令八人，及美国第一任驻外公使一人。当时之观察家，倘能预见将来之事物，则当能获见新宪法之活动现实——总统、副总统、众议员、参议员、全权公使、最高法院法官、国务卿、及财政部长诸人，呈现于眼前。今吾人展阅制宪会议之名册，亦宛如翻阅美国两代以来之政治名人录。其领导人物即为代表美国国籍与独立特质之乔治·华盛顿及名满欧美二洲之弗兰克林教长。弗氏之名

望殆为当代伟人中之最高者。当时之缺席人员中，计尚有著名之哲佛逊（时任驻法公使）阿丹姆士（时任驻英公使），潘恩、亨利、及亚当诸氏。总之，制宪会议之名单即为发动革命之志士，彼等殆为命运所注定而奠下此新国家之基业。



制宪会议召开之时，美国正处于历史上之危急时期。美国人民在遭遇长期及破坏性之战争后，正欲自战时繁荣后之严重经济萧条状态下，力图自拔。其在承平时代与英国及西印度之正常商务关系，其时已因脱离不列颠帝国而宣告解体。经济上之“异端邪说”——纸币混乱及人民主义起伏之现象——时已流传远近，且至少有形成武装暴动之可能性。其时人民复受革命口号，平等与权利之激励，致政治局面益形动荡——此种“叛乱”精神，殊使梅狄森及其他人士为之惊骇不置。仇视政府及厌恶捐税之情形殆已成为普遍之现象，多数人对于生命，自由与财产，皆已认为无复安全可言。国家面临此重重困难，志士有鉴及此，遂欲根据原有之联邦条例，企图有所作为；惟此项条例已为汉密尔顿视为“柔弱无效”，无济于事。缘当时各州皆有其主权内之主权。公共信誉，败坏殆尽；私人信用，亦全丧失；原与英国所订之和平条约，双方皆已置诸不顾，不能付诸实行；国家通货实际上已属毫无价值；政府威信，不论在国外或国内，亦已完全扫地。群众舆情似

已麻木；但国内公民几人人皆能列举身受之灾劫，以之归咎于联邦条例。此在能言善辩者尤能道出其详。此种习俗观感虽为当时热心公益之美国人士，及以后之历史家所反对，但此一局面，在当时确已为众人所公认，急需加以改善者也。

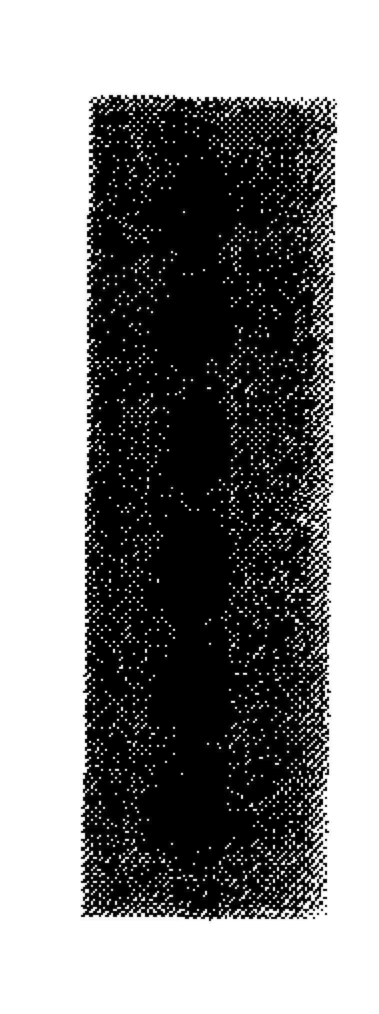
惟制宪会议仅有修正联邦条例之权，而不能易以全新之政府机构，是为其显著之困难。但当时多数与会人士皆深信若仅以修正为限，则决不能获致任何结果，以达成制宪会议所预期之任务。汉密尔顿对此尝谓："吾人列举联邦条例之主要缺点后，当能使人了解过去之种种弊病，并非由于小部分之瑕疵所致，实因组织体制上之根本错误所造成，此除彻底加以改革之外，决非仅予修正所能奏效"。职是之故，原有政府机构遂予彻底改革，以使新宪法成为联邦条例之对比物。其理犹如施以外科手术，始能根绝病源也。

其后制宪会议既已制定政府之新宪章，但又遭遇一重新困难，盖联邦条例第十三条原有明文规定：

"本联邦条例应由各州严格遵守，以使合众国永垂不朽，今后未经国会同意及各州州议会加以批准，联邦条例概不得随时加以修正"。

其意即谓新宪法应提交十三州州议会，听其加以支配，但吾人经验所得，已知欲求各州加以批准，其困难宛

如骆驼之穿过针眼。职是之故，遂决定先将新宪法提交国会，然后由其送交各州特为通过宪法所选出之代表大会，一俟十三州中之九州加以批准后，始可成立新政府。但新宪法仅在确已加以批准之一州内，始生效力。制宪会议当时之作此决定无异一种革命性或政变性之行动，但就联邦条例下之国家已入于麻痹状态一点而论，则此一行动实为政治上大智与大勇之措施。汉密尔顿亦曾据此而力争曰："新宪法获得人民加以批准，可以增强其道义力量与声望"。梅狄森亦曾发表长文，力言制宪会议并未逾越其权限，并谓即使有越权之处，则就国家之福利而言，亦尚属合于情理。



宪法后即依此方式提交人民，征求其赞同。但美国历史上最激烈之争辩，遂因此而起。当时制宪会议中即有少数人士拒不赞成此新文献，并极力反对提交某某数州代表大会加以通过，结果遂引起笔墨之战，从事此一政治上之论争，大显美国人士之辩才。当时各大报章皆战有关于争辩行宪问题之文字，满篇累牍，蔚为大观。本书所搜集者即系一七八七年十月至翌年五月期间报上所散见之文字而成，原文系汉密尔顿，梅狄森，哲氏三人所撰，各竭其力，唤醒国人拥护新宪法，最后始获加以通过而颁行全国。

本书各篇内容实皆为辩论文字，故对于宪法获得通过

一事，确曾发生极大之作用。虽为辩证宪法之效用而作，但对美国联邦政府之原理，亦列论甚详，使美国宪法益显其重要意义；复对宪法之基本原理及美国政府之基本组织，亦予以详尽之分析，故美国最高法院及其他律师亦据之为宪法之佐证。抑有进者，本书亦为政治哲学史之最大巨著，对于代议政体，其理论尤具重大之意义，故在一七九二年法国激烈辩论政治机构之时，即将本书译成法文出版，以供国人研究。英国读者虽至一九一一年，始获见本书，但在英国及其自治领地内，早已发生极大之影响。

本书内容有其缺点，自不待言，盖各篇专为呼吁人民之拥护而作，故其文字颇多政党理论之色彩。但其固有价值反因此而益大。体裁上则因执笔者并非一人，且系在报上分期连续发表，故颇多重复之处。当时虽因迫于时间及其他情形而匆促撰成，但仍保持其连贯性，故仍为一部有系统之著述。

本书既为解释美国宪法之重要著作，故对汉密尔顿，梅狄森，哲氏所设想之美国政治体系，其主要特点，自亦有加以注意之价值，兹需加以申言者乃美国政府系一联邦政体。惟在一七八七——一七八八年时尚不十分明显，降至近世，始见显著。新宪法较诸联邦条例，固属更具有“强大力量”，可用以代替联邦条例，但对于国民联合政府之倾向，似较浓厚。盖宪法第六条“最高法律”一项条

款，含有国家直接制裁其公民，可不受各该州干涉之意；惟该州司法权有共同执行该地“最高法律”之责任者除外。此次联邦制宪会议多数与会人士一如本书之著作人，皆以国家之独立与统一为其立场，殆无疑义。例如哲氏所发表之议论，呼吁建立合众国，其理论即较联邦条例之含义为通达。以言汉密尔顿，渠则深惧所拟设立之国民政府，其权力恐仍未见充分，故亦主张应予扩大其权方，汉密尔顿后在其政治生涯中，即赞成自由解释该宪法，以便扩大国家之司法权，此与其最初抱负实相吻合。

但汉密尔顿所愿扩大之国家权力，则为其他人士所引为忧惧者，尤以佛琴尼亚洲之情形为然。该州赞成与反对宪法之力量几相等，里却德·亨利·李氏（一七七六年主张脱离英国而独立一项决议案之提案人）在其致联邦农民书中，曾谓所拟设立之政府在原则上实非联邦性质，其目的惟在使各州团结于一个政府之下而已。并谓所有其未委托联邦政府之政权，事实上亦未保证可由各州及其人民加以保留。当时在制宪会议中尚有拒不在宪法上签字之乔治·马森，及当代著名政治家巴特立克·亨利二人，亦皆拥护李氏之立场，其时梅狄森与约翰·马歇尔在佛琴尼亚洲代表大会虽曾极力为宪法辩护，但最后殆为华盛顿以其最高声望，发表拥护之声明后，始获使该次辩论发生最大之力量。

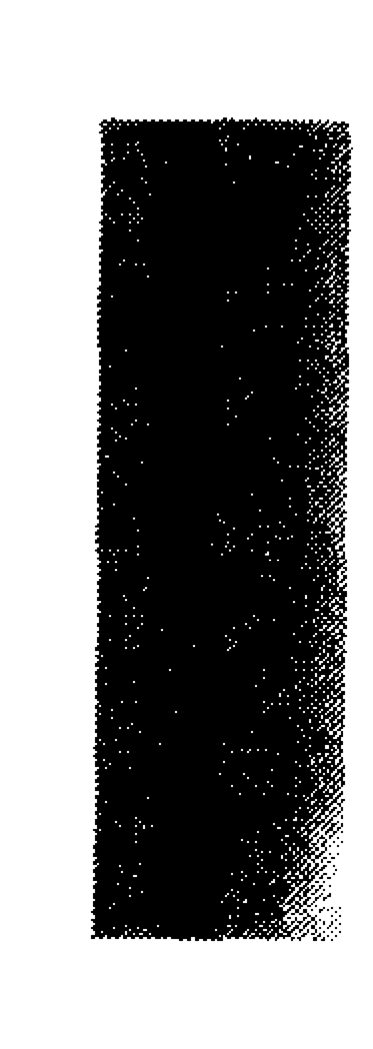
李氏之异议实为本书各著作人所遭遇之微妙问题，彼等一方既欲保留国家主义者之同情心，同时亦不欲疏远联邦主义者之拥护力量。梅狄森既遭遇此一难题，故曾撰文说明宪法所拟设立之政府，在若干方面虽为一国民政府，但在其他方面仍不失为联邦政府，并列举各项原则，说明联邦政府之权力，仅属少数有限者，各州仍保留多项无限权力。其言有谓："各州所保留之权力，在普通事务上，可扩展至关于人民之生命，自由与财产，各州之治安，兴革及繁荣等事宜"。

其次美国宪法对于财产权利及政治自由，亦具有极密切之关系，凡读及费城制宪会议之辩论文字者，当即能获得此结论，此乃全体与会人士及当时之固有精神。威尔逊对此曾谓："草拟宪法之人士皆为有识之士，一以统一为职志，团结利益为前提，此乃英国政治哲学家，如罗克诸人，对美国十八世纪末叶之思想，有极大之影响，有以致之。彼等遂因此抱有应以保护财产为唯一要件之信念，此已成为并非秘密之事。财产利益既为政府之合法题目，故就一七八七年之政党情形言之，自将制定关于促进与保障财产利益之方式"。梅狄森对此，亦会阐明其意义曰：

"社会上有产与无产之人在利益上早已有明显之区别。债权人与债务人之间，亦因此而各分其类。凡地主、工业家、商人、及金融家之利益，几已成为构成文明国家之要

素，而分成截然不同之阶级，各为其感情与观念而行动。故制定各个利益关系之条例，兹已成为现代立法上之主要工作，且在处理行政事务上因亦涉及党派间之精神”。

本书亦为关于政治上之经济基础及以经济观点解释政治历史之著作，列论详尽，故凡研究美国政府者，均宜加以一读。虽众人皆知宗教，个人之野心，各种歧异意见，以及“无谓与空洞之特征”可以说明党争之原因；但梅狄森仍相信最通常之冲突起因，原为财产之不均分配。当时渠尚未能预见组织工党之事迹，但关于每一阶级皆可派代表参加国会一项意见，事实上则已为汉密尔顿斥诸为“纯属幻想”。汉密尔顿之见解乃谓地主与商人之利益，已有其本身代表参加国会，工人及工业界人士虽因自知其本身缺点，但亦将遴选商人或专门职业人士为其代表。



梅狄森及本书其他著作人对此问题，互相探讨后所得之结论，佥谓根据代议原则，以设立一共和政府，则可望其缓和国内经济利益上之摩擦。梅狄森所述该一政体之效用有谓：

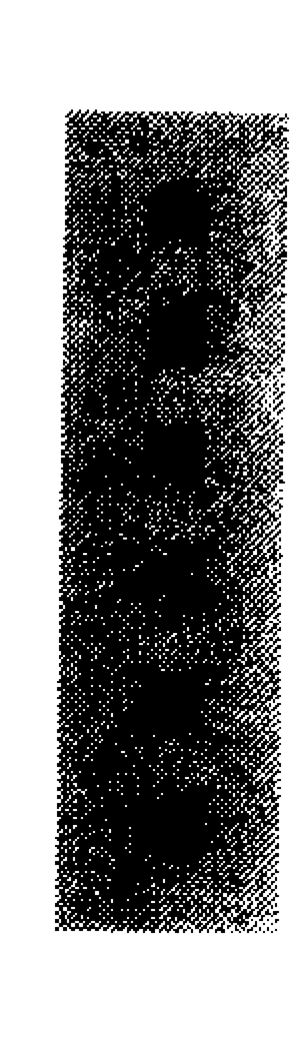
“藉众人所选出之公民团体为媒介，以改良及扩大群众之观感，则其智力必能顾及国家之真正利益，其爱国心及爱好正义之热诚，当亦不致因一时或某种原因而牺牲国家之利益。故在此种规定之下，人民代表所发表之舆论较诸人民自身之意见，自亦更能切合公众利益”。

但此事尚需更广博之原则，为之补充，方可以特殊方法，医治其特殊弊病。盖在联邦条例下之情形，已曾发生一种纸币与法律混乱之流行性病。其时所订关于债务之法律，只对债务人有利，而在债权人视之几不啻将其财物没收。职是之故，宪法遂定有关于追溯既往法律，直接税分配额，国会可调整钱币之价值，各州不得发行信用借款，并除金银外，不得以其他物品作为法币，以及损害合同义务等条款。

以言所拟设立之政府，其性质虽属代议政体，但并不能谓为民主政府。汉密尔顿厌恶人民政府之心理，早为众所周知，无待赘言。但当时不信任人民之人，非仅汉密尔顿一人而已。盖关于民主政治之骚动与愚昧情形，制宪会议亦曾一再讨论及之，此乃当时之情势所使然。梅狄森对此曾谓：“凡吾国人中最具识见之士，多已认为联邦条例之弊病，乃由于国务会议不获稳定，正义不获伸张，情势混乱，及各州力量多占优势之情形，有以致之”。抑有进者，民主政治在一七八七年时尚被人视为一种激进思想，要知法国之试行民主政治，尚在其六年之后。且美国亦直至十九世纪中叶始推行民主政治，实非始自十八世纪末叶。故自各方面言之，在召开制宪会议之时，与会人士所设想之政府形式，自亦为当时环境之产物，其时鼓吹民主政治较力者，仅哲佛森、潘恩、亚当诸氏，且皆非制宪会

议之出席代表，由此即可觇知当时之实际环境。但费城制宪会议所制定之美国组织系统，实亦有助于日后民主政治之发展，例如关于参议员之直接选举，黑人在法律上之选举权，及妇女参政权，是皆为日后宪法上之修正案所订定。

宪法全文亦明白反映当时不信任民主政治之实情，汉密尔顿且曾专撰一文，列举改良人民政府之各项条目，此即划分政权，监察与平衡制度，法官毋忝职守应予终身任职，及代议制之联邦政府是也。此外，汉密尔顿，梅狄森所撰之文字，复列举下述各项安全措施，规定修正程序之困难，间接选举参议员及延长参议员之任期，各州参议员人数均等，间接选举大总统，大总统之否决权，及实行对于美国立法与行政行动之司法检察等事项，以示限制人民之权利。参政权资格虽无财产上之限制，但对于选举众议员之资格则限为有选举州议会议员资格之人为之。实际上此一规定即使大部分成年男子丧失其资格。

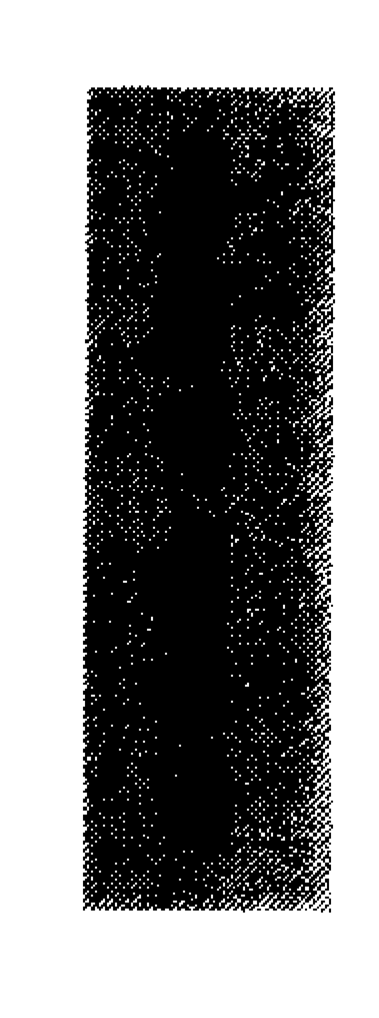


次如司法检察制度，汉密尔顿亦认为足以防止民主革新之措施，故汉氏复认当时所讨论之宪法，特规定直接授权国家法院，由其根据宪法，以解释各项法律，所以美国政府在机构上并无关于联邦司法权方面之争执，尤其是关于使立法行动无效一事。若干人士虽认为此系司法机关侵夺立法权，惟此一规定似已有殖民地为先例，并为多数开

国元勋视为美国新政体所应具之必要部分。倘此一见解固属真确，则汉密尔顿所撰之文，吾人亦应注意及之。其言有谓："若不以评判立法行动之权授予法院，则成文宪法之意义将尽失"。倘不以此言为然，则不啻承认代表政权可以高出其委托人，奴仆可以高于主人，人民代表可高于人民，执有政权之人，不但可以作其权力范围内之事，且亦可作其禁止作为之事。准此而论，故解释法律一事，各国多已定为司法方面之任务。宪法乃一国之根本法律，法官惟须依据宪法之条款，而下解释，遇有抵触时，自可宣布其无效。且法官任期毋忝职守，可以终身任职，其酬劳在任期内不得减少，地位既属不同，则自可不致作出损害个人权利或特殊阶级权利之行动。人民若不以其圣神权力，废除或修正宪法上之规定，则个人与社团皆受其束缚，非仅法院而已。以言法院撤销立法行动之权，则直接可以废除不贤明之法律，间接亦可限制有怀疑性之措施。虽吾人亦承认此举有时或将引起不便或甚至有失公正之处，但各界有识之士多认为此可保障法院之地位。且就多方面而论，维持司法权之独立已为任何政府所欲采取之措施，俾在执行法律时，可获得坚定与公正之保障。反之，关于司法方面之种种理论，则亦并未说明法院可不凭其判断力而行使其意志，或对立法事项凭一己好恶而定其效力。

关于削减法官职权一事，自亦应有所说明，最高法院且亦主张加以限制，但姑不问其功过如何，司法检察制度兹已成为美国宪政上所公认之部分，诚如最高法院之最初历史所载，其行宣布无效之权，初仅偶一为之，惟自一八六〇年起始见其行使次数日多，故吾人之立论，仍应服膺汉密尔顿之言。

上述分析之言，自不能遍及全书，但由此亦可窥知本书之内容，进而作整个之研究。实则美国历史上之文献，亦要以本书为最丰富，可以供国人作详细之研究。联邦制宪会议之精神，本在设立一政府，使之可以充分保证政治统一与经济繁荣，而不损及各州或个人之权利，此则亦以本书所论为最明显。凡此皆非仅系专门学术而已，实亦与每一美国人民直接有关之事。且就历史观点而论，美国宪法虽有其缺点，但仍不失为人类自由之大宪章，其制定人皆为伟大之建筑家，此亦无可加以否认。但制宪人士亦并不自认为已臻圆满，例如汉密尔顿曾谓："余对不健全之人，并不期其做成完美之工作，各个团体集议所得之结果，内容自必极为复杂，智慧贤愚，所见自亦各不相同，复须由十三州促成其事，故亦须各方和衷共济为之，处此情形下，欲求其尽善尽美，自亦难矣"。



后在辩论批准宪法之时，至少又发现一极明显之重要缺点。英美在宪法上所得之经验皆已知个人权利之重要意

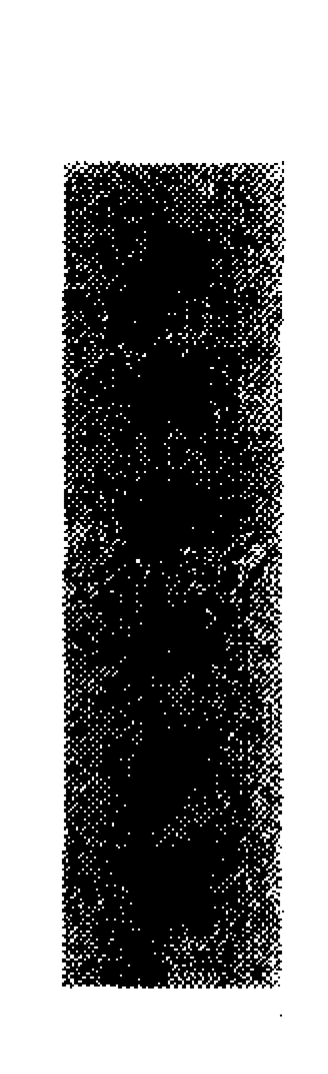
义，但与各州万全之权力，则属互相抵触。革命时所采取之州宪法及以后所并录之权利法案，亦曾特别说明公民之特免权，不受政府之侵犯。当时政府各项权力虽已予种种限制，但费城制宪会议所拟定之宪法，并未将权利法案列入，故在第一届国会召开第一次会议之时，梅狄森即首先领导，将最前十条修正案制定为“全国最高法律”之一部分，并已于一七九一年公布施行。盖宪法若无此权利法案，即不能成为重要之档案。此亦已为众人所公认之事实。美国人民今得个人自由之享受，实皆出于哲佛森所赐，并非汉密尔顿之功也。

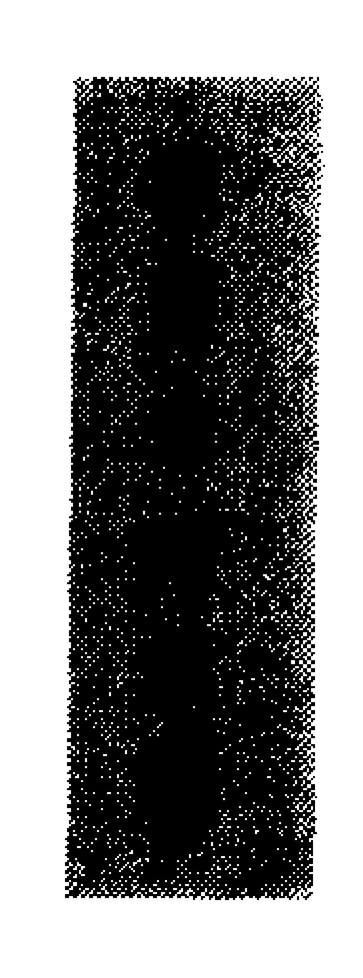
就人事过程而论，一百五十年之时间尚属短暂，但档案倘出诸误事人之手，则即将觉其时间之长。合众国宪法今既成为世界政体之成文宪章，且其宪法全文及本书之理论，均已历受时间之残酷试练，而今仍依然存在，由此当可益显其重要意义。

爱德华、密德、安尔序于普林斯顿大学研究院

一九三七年五月十四日

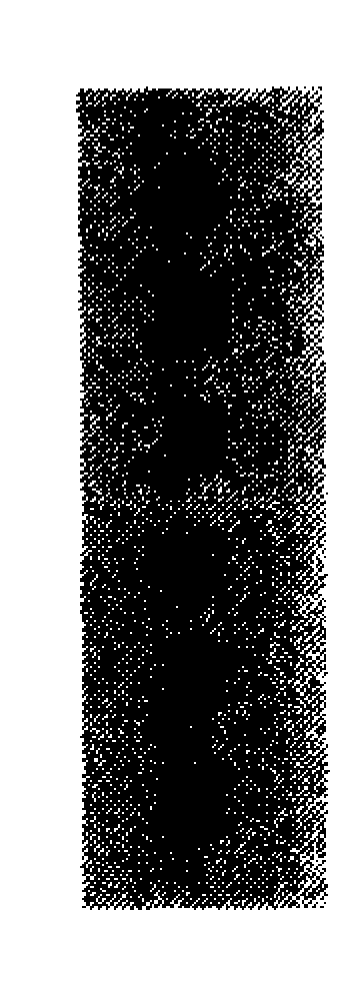
目　录





第一章 绪 论

汉密尔顿原著



——行宪要义——统一为立国之本——

兹以所得经验言之，美国今之联邦政府，能力不足，已属昭然若揭，故需请于国人之前，共商大计，以制定美利坚合众国之新宪法。此一问题，意义重大，固不待言。盖其影响所及，合众国之生命，各州之安全与福利，以及全国各方面之命运，皆与有关系，允为世人所深切关注者也。时人常言此一重大问题是否能由各界人士，经过深思熟虑与知所抉择之后，而可建立一圣明政府；抑将永受命运之支配，遇事顺情应势，临渴掘井，以制定其政治机构，此则尚待全国人民以其言行作为，加以决定之。倘所言果属事实，则当前之危机殆可视为具有决定性之重要关头。准此而论，倘吾人权衡失慎，则实可视为全人类之不幸也。

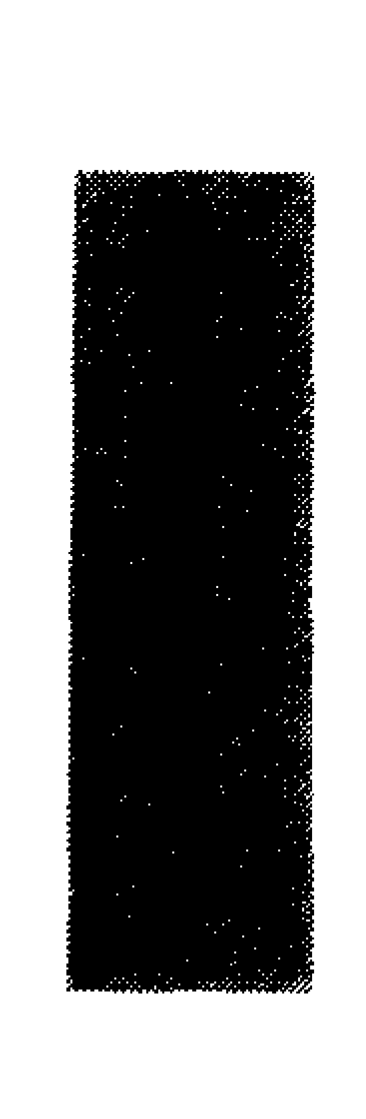
此种思想可以增强爱国之心，使之兼具博爱精神。凡

深谋远虑之贤能人士更将因此而益增其忧伤时事之心。故吾人对于本身之确实利益，倘能作明确之估计，不为与公共福利无关之意念所迷惑，则诚属国家之幸。但此系热切求其实现之事，非仅诚意期待而已。今所待吾人研讨之计划乃将影响极多之特殊利益，并须改革极多之地方机构，故凡与是非无关之各种事件，及与发掘真理无益之观感与偏见，皆应摒弃而不论。

新宪法所将遭遇之种种阻难，其最顽强者厥为各州之某种阶级，每为顾全其本身利益而将反对施行改革。盖改革方案使其在州治制度下所既获之权势与俸给，皆将蒙受削弱与减缩之不利也。此外，尚有另一种阶级，别有野心，常欲利用国事纷乱，以增强其本身地位，或存幸进之心，不谋国家之统一，而欲再划分成为数个联邦，则彼可乘机夺得显要职位，是皆新宪法所将遭遇之顽强阻力也。

但余对上述观感，并不欲加以多所论述。盖余深知各派人士之反对理论，仅系彼等之处境所使然，遂使之有所疑忌，故亦不欲遽即断诸为包藏野心或自私之心。且坦白言之，此辈人士，亦可以正直之言，以激励其心志。抑有进者，各种反对理论，虽非真知灼见，但至少亦非无理取闹，此为吾人亦所承认者也。盖人之先入成见，每易因嫉妒与疑惧心理而不辨是非，此亦无可置疑。究其原因虽不一，但要以成见作祟为最多，遂致判断失实，例如社会贤

达人士，辩论对于社会具有重大意义之问题时，是非之见，既不尽同，即亦难以获得公道之论。职是之故，凡自信见解真确之人，对此当可引为一种教训。尤宜审慎者即吾人于反省之后，当可知主持真理未必尽如其对方，而能仗义执言。要知野心，贪欲、私仇、党见、以及其他不可告人之动机，常易使双方在争辩是非之时，而作偏激之论，若欲平心静气，持论公正，自亦难矣。尤以党派间之争辩，各不相让，以致恶声相向之情形为更甚，此种风气，相习亦已久矣。政治亦如宗教，而欲以武力使人改变信仰，此实同属可笑之事，且政治与宗教上之异端邪说，亦鲜有施以迫害所能矫正者也。



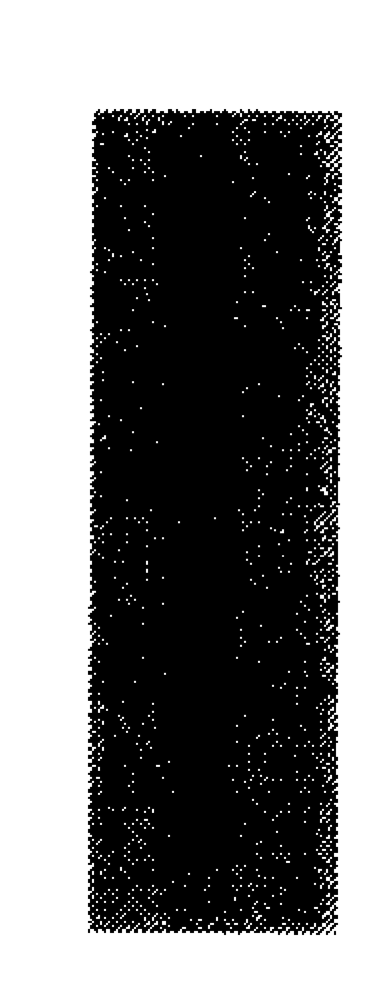
然则此种情形亦只能听其自然，吾人已知国事辩论，恒易引起争执，历史上已属数见不鲜，将来亦势必发生。情绪奔放之后，终必激昂慷慨，愤气填膺，吾人若能判别敌党之行动，则即可知其用心惟在证明其立论公正；有或高声咆哮，口出恶言者，亦惟欲改变众论，以期增加其拥护人数而已。但处此情形之下，一片诚意，希望充实政府实力，期其收获成效之心，每易遭人诽谤，误为别具专制野心，企图破坏自由原则，亦属冤矣。实则对于危害人民权利之顾忌，疑虑过甚，亦适足牺牲群众福利。要知由爱生妒乃人之恒情，故自由之崇高热情，每易被偏狭与吝啬之心所误，但常人对此，颇易忽略。尤宜注意者政府力量

强大虽为保障自由之必要条件，但人之欲作健全判断，每难以捐弃私利之心。且人之具有凶恶野心者，尤恒以维护人民权利之热情，作为掩护面具，实则绝无稳定政府地位求其产生实力之心，此亦为众人所易忽略者也。但前者较诸后者，更易流入专制之途。要知一辈推翻共和国自由之执政者，最初皆会先向人民大献殷勤，而以煽惑人心起家，追夺得政权后，恒一变而为专制暴君，此有历史可为吾人之教训也。

以上所言惟在昭告国人，勿为蒙蔽真理之印象所迷惑，以免决定当前有关国人福利之重大事件，受其影响，然后方可团结一致，进而制定国家之新宪法。余既经缜密考虑之后，认为推行宪法确与国人有莫大之利益；且亦深信此系保障国人自由，尊严与幸福之最善途径。余对一切，直言无隐，胸既有所决定，决不踌躇狐疑。兹将以获得定论之种种理由，撰成专论，陆续发表，俾可伸告于国人之前，予以公断，以期无负于追求人类真理之运动。

兹在推行宪法之际，吾人将首先论述合众国统一之效用，此在识者或将认为多废笔墨之举。惟各州多数人民今所最为关切者乃国家统一之问题。盖事实上所有反对新宪法之人士，类皆认为十三州土地，分布既广，不宜推行集中性之制度，而主张需将全境划分成为数个联邦，使之各自为政。果尔，则必贻误合众国之前途矣。今为促国人深

省起见，故先将申论合众国统一之利益，并将分析各州在分裂状态下所将遭遇之危机，俾国人知所适后。然后再行列论新宪法各项条例之原理，以资共同信守。



第二章 统一可以攘外

哲氏原著

——费城制宪会议之目的——国家安全与抵御外侮有关——团结统一乃其主要条件

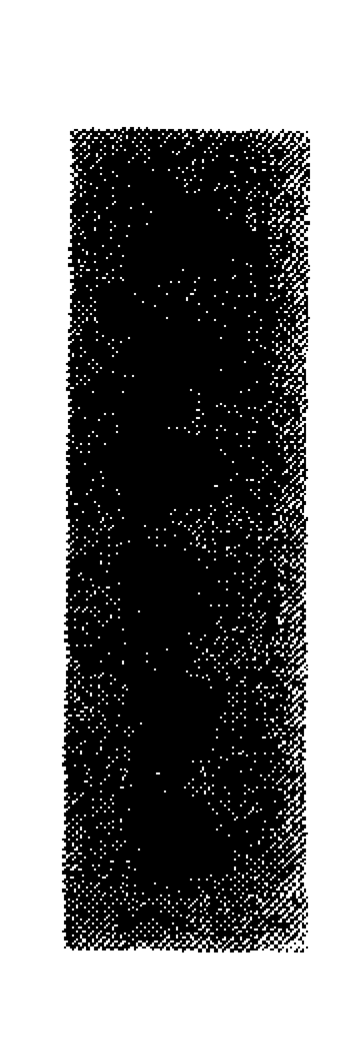
——招致外侮之原因——统一政府临难应变胜于分裂——统一可以增强国家威望——统一可以充实国家防务——国家安危与繁荣皆系于团结统一——

美国人民今需共同解决之问题，以其后果而论，实属至为重大，理宜加以周密与郑重之考虑。今可断言者乃吾人必须建立一政府，授予种种天然权利，使其具备必要之权力，殆属无可否认之事实。故为国家前途着想，应否谋其统一，置于一个全国政府统治之下，以增进人民之利益；抑应分成数个联邦，各置一领袖，各具一国政府所应有之同等权力，此殊值得加以研究者也。

最近一般舆论皆已认识美国人民之繁荣乃端赖全国保持统一，始可进而巩固国基。全国志士亦莫不具此同感，

同心协力为之。但国内今尚有若干政治家，固执己见，力斥统一之非，不以全国之安全与福利为计；而谓美国应划分为数个联邦或自主国。此种新奇政治主义，实无健全之真理与政策为其基础，故人民若不加思索，予以采纳，当属不智已极。

试就美国天然形势而论，美国所具之独立性质，实非四散之领土所构成。境内资源富饶，水陆交通，货物贸易，自相连接，实已属独立统一之地。且舍此天造地设之环境外，人民之言语、宗教、风俗、习惯，亦应成为统一之民族，此系自然之结合，故不应各成互异之自主国。抑有进者，各州人民为其共同目的，业经团结一致，同享国家权利之保护，并会以一国名义，对外作战媾和，击退共同敌人；且会与外国缔结同盟，签订条约，树立邦交，故在具有政治生命之初，各州人民获知统一之福利与价值后，即已具有建立联邦政府之坚强意识，以期国运永垂不朽。但当时仅因共同流血作战之故，遂有此团结之心，匆促组成，并未经过冷静之考虑，时机未熟，政未获组成保障人民自由之贤明政府。且在草创后所得之实验结果，复已发现种种缺点，有识之士，皆已鉴及，深知统一与自由皆已遭受威胁，惟有建立全国性之政府，始能予以挽还。爰于最近在费莱台尔菲亚城，召开制宪会议，以讨论此一重大问题。



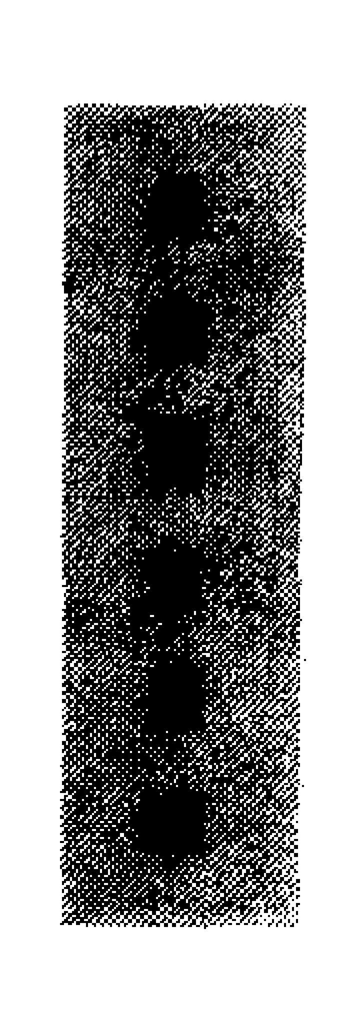
费城制宪会议，与会人士皆为闻名全国，深得民心之代表。其爱国心及道德学问，尤为国人所钦佩。前为国事，已曾不辞劳怨，效忠国家；今乃在和平空气之中，一本爱国热诚，担负此艰巨工作，开诚布公，互相探讨，历时数月之后，始以全体协议结果，向全国人民提出行宪之计划。所值得申言者乃此次制宪会议系全国人民同声共气，协力为之，惟以美国之繁荣系与合众国之统一为前提；其所提出之宪法，亦即以使全国统一永垂不朽为目的。然则今尚有若干人士竟仍抱将各州分立为若干个别联邦之主张，直欲使合众国陷于极端危险之境地中。此在每一聪明人民，当咸能判明其利害关系，而知所抉择也。

任何国家之人民对其本身利益，虽见解一时或有错误，但岁月之演进，终必使其有所领悟，而弃邪归正。凡言念及此者，自皆能重视崇高之意见。此在美国人民则早已有此感念，深知国家必须在联邦政府之下，图谋坚强团结，尤须以充分之权力，授予政府，由其治理国政，方能发生效力。此一重大意义，余既经研究之后，兹已认识其确凿之真谛，愿为国人一述之。

凡自由民族对其本身所需注意之种种问题，要以维持安全为第一。但民族安全问题乃与各种情形及其原因，互有连带关系。兹试就维持和平与安宁之意义而言，是即涉及抵御外患与防止内乱等危机问题。然则此于人民所具之

见解，认为全国应求统一，置于一个有效政府统治之下，由其担负维持安全与抵御外战之职责，是否适情合理一点，即为吾人所需加以研度者也。

考世界历次所发生之战事，其原因虽不一；但吾人姑不问其理由之真假如何，要皆由于挑拨或招惹所造成。故统一之美国与分裂之美国，其间所将引起战争之原因，究属前者为多，抑系后者为多？此殊值得加以分析。简言之，倘美国各州统一而能减少战争之原因，则建立合众国之后，当能维持人民之安全，并可与其他国家和平相守。



要知国际间之战争原因，大多由于违犯条约或直接侵略所形成。目前美国已与六个外国订立条约，其中除普鲁士一国外，余皆为海上国家，故吾人颇易受其滋扰或伤害。美国并已与葡萄牙、西班牙及英国通商，尤其西班牙及英国，居于毗邻之状态中。准此而论，美国为维持其和平，自以对各该国家遵守国际公法为最重要，故余认为美国若能建立统一之政府，专司其事，则较诸分成若干联邦，各自为政，当更能收获维持安全之成效。盖一国既能组成有效之统一政府，则国内后杰，皆愿出而为国服务，人民亦将举荐贤能，委托其治理国事。全国国务、议会、行政、司法等机关之要职，既可遴选全国贤能担任，群策群力，则处理行政事务及司法事件，较诸各州分治，自更可有条不紊，成绩斐然；并在博得外人好感之后，国人安

全亦可因而获得充分之保障。

国家既有统一之政府，其对条约与国际公法条文之解释，自亦可全国一致。反之，倘各州各自为政，或分并而为数个联邦，则其解释，必难尽同。故制宪代表今即主张国务应交统一政府负责处理。即此一端已可知其智谋之深远。盖各州分别处事，统治党每易为其前途之得失，而隐匿善意，甚至或有不顾公理者。此在统一政府之下，则可无此流弊，不致以一己得失为重，惟以表扬善意与主持公理为前提。吾人观乎与英国所订之条约，其理益明。盖统一政府临难应变，多能勿囿于地方情形之私见，而可作通盘筹算，故判明既能严明，自不致贻误国事也。

综上所论，倘遇破坏条约与违犯国际公法而战祸勃发之时，原因虽有出于故意或偶然之不同；但一国在统一政府之下，临难应变，有全国人民为其后盾，则较诸处于分裂状态之下，当可减少种种疑惧，并可易于保障人民之安全，是皆可断言者也。且侵略战争常因一区一地之局部启衅而酿成，例如历次印度战争，即皆非联邦政府之侵略行动所造成；而由于各州处置失当，遇事不能判别严明，解决是非所致，无辜人民遂因此而受杀伐之祸。

美国某某数州既与西班牙及英国之领土接壤，故争端之事，势难避免。毗邻各州在遭遇侵略，伤害利益之时，每易因突然之刺激，即愤然与之轻启战祸，危机遂不克避

免矣。倘各州同隶于统一政府之下，由其出而交涉，思虑周密，审慎从事，则自可化险为夷，不致酿成祸患。故统一政府，不但可以防患于未然，避免战乱之危机；且可遵循和平途径，据理力争，加以解决。要知全国统一，遇事可以镇静自持，沉着应付；各州分裂，则易于躁切从事，贻误自身。由此可知减少战祸之关键实系于全国统一。抑有进者，统一可以增强国家威望，伸张公理，以使外国无敢忽视所订之条约，彼此信守不渝，国家始可，减少外患之忧。

国家统一可以抵御外患，保障人民安全之理由，已如上述。但有时亦有无故遭遇异邦之侵略或侮辱。例如古代专制君王，每喜逞一己之私欲，动辄向人作战。如遇此种情形，即难以与之理喻，设法避免战祸。故在设立健全之统一政府后，次宜充实国家之防务，有备无患，使外人不敢以战争相威胁，始可确保国家之安宁。

充实防务乃[redacted]，与资源为其主要因素。事关整个国[redacted]立统一政府，方可由其动员全国之人[redacted]国策，统一练兵与武备之标准。未[redacted]可同为国家效命，安全庶几无虞。

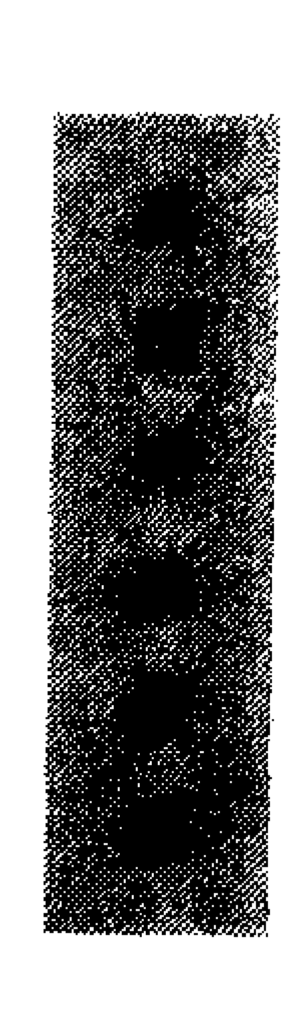
由此可知美[redacted]之局面，则兵员将无从整编。万一某州遭遇进攻，则他州愿否驰往救援，踊跃输

将，共为防务而流血？抑将听信外人之言，竟守中立，或图本身之苟安而坐视不救，以泄其嫉视邻州之宿恨？若遇此种情形，各州不以唇亡齿寒为念，则不亦危乎？此种行为难为智者所不取，但亦属易于发生之事。试以希腊历史而论，其例即已不胜枚举。故美国设形成分裂局面，恐亦将蹈此覆辙。且一州倘遇进攻，即使他州愿予援助，则其人员如何分配？费用如何供应？联军归何人负责指挥？其指挥权应由何州授予？媾和条件应由何州决定？不便与困难之处实多。若在统一政府领导之下，则可通盘筹算，动员全国人员与物资，且命令与指挥亦可统一，所有上述疑难之事，皆可得以避免，而保障人民之保全，亦可更有把握。

反之，全国若分成数个联邦，则外国定必采取各个应付之策略。倘有全国性之统一政府，精明练达，则对于商务、军事、财政、资源等事务，皆能作适当之筹措，外树国家之信誉，内保人民之自由；举国同心协力，影响所及，外国自将作敦睦邦交之想，不敢招惹是非。吾人倘不能建立有效之政府，以致陷国家于分裂之境，则各州自将与英、法，西班牙诸国，互谋勾结；或为三国所嗾使，自相火并，罹国家于贫乱，美国将因此而为外人所不齿。国家如此，家庭亦然，凡自相火并者无不自陷于绝境，此当为人人所同晓。

一九〇六年七月一日，英国安恩女皇曾致牒苏格兰国会，申述英格兰与苏格兰结成联合王国之重要意义。吾人殊可引为金玉良言。兹特摘录数语，以供国人参考，其言有谓：

“整个与健全之统一，足以奠定永久和平之巩固基础，保障国人之宗教，自由与财产；并可消除两个王国间之怨恨，妒嫉及争执。实行统一更能充实国力，振兴商业，解除利益上之疑虑，抵御外来之敌人，此乃国富民强之道也。故吾人应以全力赴之，求统一之圆满成功，然后始可保障吾人目前及将来之幸福。且若欲挫败敌人企图阻挠吾人统一之阴谋，勿堕其彀中，实亦以此为最有效之措施……”。



英国历史最为吾人所熟知，且为吾人之最佳教训。彼乃以相当代价而换得此经验，今则吾人可不费代价而身受其益。虽以普通常识而论，该一海岛人民理应结合成为一国；但其鼎立为三之局面，迄今已历数世，杌陧不安，时有战争发生。其对欧陆各国之利益虽尽属相同，但常因互相妒嫉，不愿自相互助，反多牵制而坐失良机，故美国人民亟应注意及此，不可再蹈此覆辙。倘竟欲分成三个和四个国家，则其结果亦将交相妒嫉，只知各顾一己之私利，忽视整个美国之利益；各自为谋，推行不同之政策，尔虞吾诈，一旦发生争端，战乱之祸即开，层见叠出，从此何

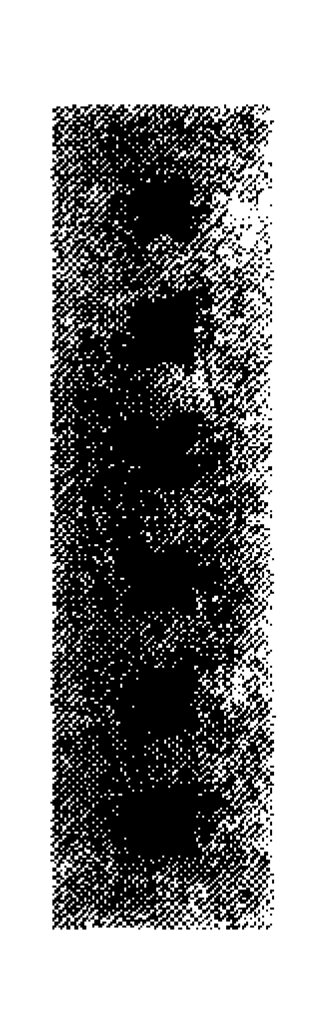
能再获安宁。

准此而论，一辈反对统一之士，以为各个联邦自相缔结攻守同盟，对内仍可保持融洽，对外抵御敌人。此一理论，实为一种极大错误，只知其一，而不知其二也。要知彼辈所建议之各个联邦，是即分成各国之谓。各国欲与外国通商，理须分别调整其条约。盖各国之生产与商品，并不尽同，常须寻觅不同之市场，向国外推销，故其所订之条约亦必互异。商务关系即将产生不同之利益，则政府联系亦将因之而异。职之之故，一旦美国南部联邦或与外国交战，则北部联邦为保持其和平起见，势必仍与之维持友好关系；反之亦然。盖双方若无切身利益关系，虽互相缔结同盟，临危之时，恐未必能信守履行也。所以美国若形成割据局面，则亦将重演欧陆之悲剧；各州若遇利害冲突之时，则亦必采取不同之立场。且邻居独立，猜忌之心一起，即易种下交恶之祸根，终必将敦睦邻谊之事，置之不顾，而与异邦缔结盟约，致招外国军队留驻境内之耻辱。此已有历史往事可为稽考，故吾人对美国分成数个独立联邦，是否能保障国人不受战乱灾劫及外国无理干涉等问题，均宜平心静气，下一正确之判断，俾对统一问题，可以得一定论。

第三章 统一可以安内

汉密尔顿原著

——国家分裂足使各州自相倾轧——争取机会均等有酿成内乱之危——分裂仍可和衷共济乃自欺欺人之谈——分裂引起内乱之原因——分裂且易招致外患——分裂将无以抵御外来侵略——惟统一始能保国安民——行宪可以促成统一——



国家分裂状态所将招致之外患，已如上章所述。兹将进而讨论国内各州间之纷争与动乱事件所将引起之危机。其性质或属更为严重，宜加以特别与充分之研究。简言之，倘全国四分五裂，各州结成个别联邦，则必时生龃龉，争闹不休，无时或宁矣。

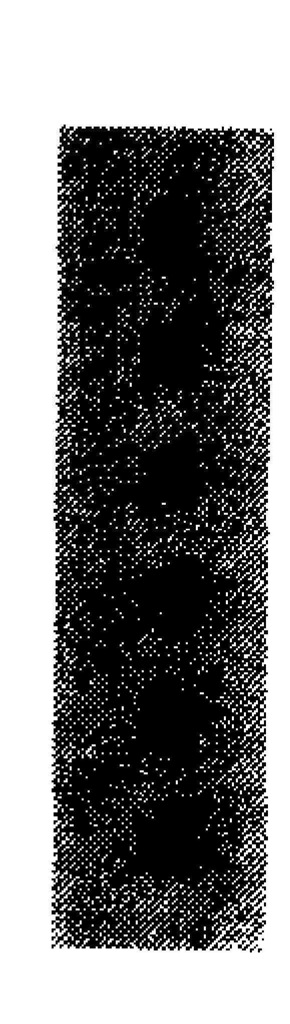
若谓此称理论并无理由，以为若干独立主权国家，虽毗邻而居，但仍可互保和睦。持此论者殆已忘却人类之劣根性、野心、仇恨、贪婪、等心理之作祟，且亦属忽视历代以来之人类史实也。国际间之战争，其对社会集团常易

发生作用者要以争权夺利，妒嫉权势，争取机会均等，与维持安全为最多；亦有因势力范围之作用而发生，此即商业国间之商业竞争是也。其次，私人间之情感、联系、仇恨、利益、希望、以及社会领袖间之疑惧心理，亦多为其起因。此辈人士不问其为帝王或人民之亲信，结果每多因此自毁其信誉。且其行为好假公济私，危害国家之安宁，以满足其私人利欲，因此战祸迭起，此有往事史迹可为稽考也。

但目前尚有倡导歪曲理论之人，作空洞之想，以为各州划分，各自为政，仍可使之和平相守；并谓各共和国皆具绥靖之心，且可以商业精神使人互相改变态度，扑灭战争之烽火；吾人既为此类商业共和国，当不致交相纷争，以致两败俱伤；定能顾及彼此利益，以互惠精神，培植友好情谊。言之凿凿，此实似是而非之论，当不为识者所相信。岂各国之真正利益，即系于培植此种仁义与哲理之精神乎？岂各国为其真正利益均能切实奉行者乎？且控制人类行动之力量，岂一时之情感与切身之利益，而能较诸深谋远虑之习性为大乎？岂共和国好战之心较君主国为小乎？岂历来之商业已会改变战争之目的乎？岂商业精神未曾成为贪欲之新刺激乎？凡此种种皆已为吾人身受之经验，可以之驳覆上述谬论。又如史书所记，斯巴达、雅典、罗马、卡萨琪等即皆为共和国；且其中二国，雅典与

卡萨琪，复兼具商业国之性质，但相与为邻皆会时常进行攻防之战。斯巴达整军经武，罗马征人杀伐，亦何尝不然。往事历历在目。宜请国人注意者也。

总之，联邦各州若自相分裂，吾人实无理由可以期其和衷共济。过去之种种谬误事实，吾人岂尚未受足其教训乎？今殊不宜再作自欺欺人之想，亟宜幡然改图，采取切合实际之理论，以向刷新吾国之政治前途迈进。且时至此际，社会进展所得之长期观察，亦多已承认凡列国国情近似者常易使彼此成为自然之敌人，此已成为政治上之定论，可以之证明所谓各州分裂仍可免于战乱之谬论，实非切合实情之论也。



然则各州倘不实行统一，则其互相交战之原因究何在？此乃若干人士有时以得意之色所提出之质问。兹当有以答复之，以正国人之视听。要知各州互相交战，其原因亦恒与世界历次国际间之流血战事，如出一辙。故合众国各州倘不幸而各树旗帜，不受联邦宪法之约束，则将招致何种后果？此殊值得加以研究，吾人兹可列举种种理由，以说明其利害关系。

今人翻译历史，即可知过去国与国间之战争，要以起因于领土之争者为最多。此一原因兹在吾人之间殆亦将发生极大之作用。盖合众国各州之间，迄今疆界均尚未勘定，颇易引起争执，故吾人倘解除合众国之基础，则革命

之初所未确定之土地权利，即易成为争执之因，循至互相交战，尤以西部情形为更甚。惟组成联邦共和国，以合众国之利益为前提，始能劝服各州，缓和其争端。盖处此情形之下，各州土地既同为合众国之共有财产，则自可相安无事。不然，联邦制度倘予解体，则各州对未决之土地，皆欲据为己有，群起争夺，无以解劝，终必兵戎将见，此原因之一也。

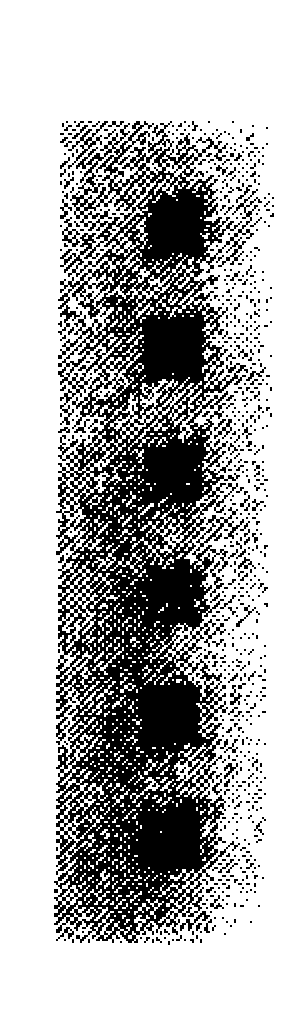
其二，商业竞争亦为祸根之一。各州或各个联邦处境不同，各为其本身利益着想，自将各自采取特殊之商业政策，以致发生优惠与排挤等情，种下不满之因素。吾人自移殖美洲之初，通商习惯本以权益均等为基础，今各州倘为其独占利益而互相排挤，则终必放弃此种经商精神。竞争愈演愈烈，必致各逞己意，最后定将使用暴力，破坏所定条例，循环报复，战争自难避免矣。

其三，合众国之公债亦易使各州与各个联邦之间发生摩擦，盖摊派公债办法，极难使各方满意，常易引起反对。争执时起，即易发生怀恨之心。即使摊派办法能获接受，但各州能否按时缴纳，亦属问题。盖某一州或因种种原因，财政处置失当，资力不济，以致无法缴纳，则他州亦将吝而不付，互相推卸，以致引起吵闹。倘外人再乘隙而入，则内忧外患，交相煎迫，国家将从此不获安宁矣。

其四，关于破坏私人契约及侵占各州人民权利所订之

法律，倘一州不予遵守，则亦易引起战事。盖自由与平等精神，若无最高之制裁，则各州立法即不易收获成效故也。

总而言之，各州，各个联邦，或各国所缔结之同盟，常易因利害关系而中途演变，实一无可靠性可言，故每能影响整个和平局势。此中原因已在上文加以详细之论述，读者当可由此获得一结论，即美国各州倘不切实团结，或仅签订结合性脆弱之攻守同盟，则亦将蹈欧洲政治互相纷争之覆辙，而受列国阴谋之摆布，致国事无复一日之安宁。故吾人首需先谋团结，力图统一，然后可使一国不敢作“加以分割而统治”之想也。



设美国各州陷于分裂状态之中，或破坏联邦之统一而自相结合，果将成为事实，则彼此之间必将时起争执，和平与战争，友好与仇恨，起伏演变，从此将永无宁日矣。此即毗邻各国不获统一于一个政府之下，所已遭遇之命运也。吾人兹将就此种情形所能引起之后果，作一简明之研究。

各州在分治而居之初期所将发生之战争，较诸具有正常军事设备之国家，其痛苦将益大。要知欧陆各国经常驻有训练有素之军队。虽在自由与经济方面，险象环生，但对突然之征服，则可有备无患。并在战事勃发之初，可以防止受其蹂躏，此即建有防御工事所收获之成效也。盖欧

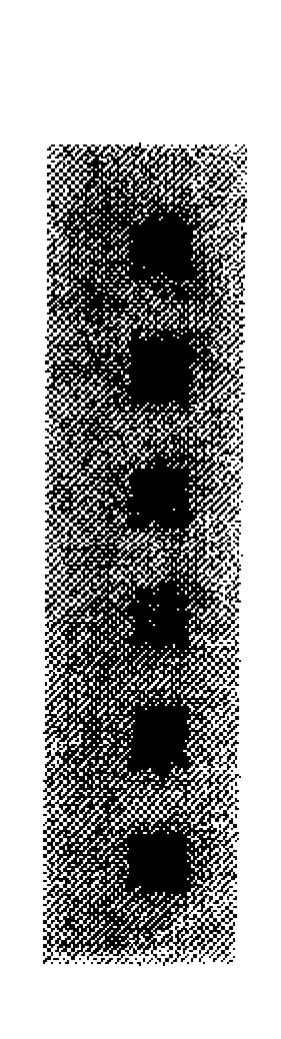
洲各国沿疆皆属要塞地区，拱卫如一长链，故可互相抵御对方之侵袭，使敌军在发动战争时先须解决二三处边防卫戍军队，然后始可攻入其境内，复可使之步步受到阻碍，以消耗敌军之实力，展缓其进展。过去邻国在接获军事进攻情报之初，侵略军队常可长驱直入，进抵其心脏地区；今则仅需少数训练有素之军队，担任防务，借阵地之助，即可抵御人数众多之侵略军队，最后甚或可以击退之。世界战争史所纪，即属此类事实。

吾国各州分裂，则其情形将适得其反。因嫉妒军事上之设备，必致一无建设，防御工程若付诸阙如，各州疆界，门户洞开，则自易招致入寇之祸。人口众多之各州可易于蹂躏人口较少之邻州，征人之战从此将不获避免，兵连祸结，劫掠之事迭起，人人皆将受其灾劫，何能再得安居乐业。

上述情形，并未言之过甚，且为吾人所不应忽视者。故治理国家应以避免外患危机，得保安全为其最重要之任务。此在爱好自由之人士亦表首肯，盖每遇战事发生，人之生命与财产常易遭遇破坏，使国家陷于恐慌之危境中，故信守自由之国家常被迫采取一种措施，设置常备军，及建立军事设备。此虽有损一国人民之政治权利，但人民为本身安全着想，终必甘愿受此自由之束缚。国家军政统一，然后始可免受外患与内乱之祸，其理已为人人所同

晓，保国安民，实亦端赖此焉。

总之，维持合众国之统一，可使子子孙孙得享安乐之福，此有史书可为佐证。深望各党各派人士，对此均能捐弃成见，共谋推行新宪法，全国统一，庶几可期矣。



第四章 统一首须行宪

汉密尔顿原著

——新宪法志在组成联邦共和国——国基巩固始可攘外安内保障和平与自由——联邦条例不足保持合众国团结——制定新宪法之意义即在增强团结——

合众国求其基础稳固乃对各州之和平与自由，极其重要，可以成为勘止内乱与叛变之屏障。吾人阅读历史，每见希腊与意大利所分设之小共和国，交相火并，变乱迭起，政治专制，无法无纪，使时局常陷于动荡不安之中，辄为之感慨不已。虽间有升平景象，仅亦昙花一现，适与接踵而至之混乱局面，成一明显之对照，光辉异彩，转瞬即逝。此皆由于政府本身具有缺点，处置失当，埋没人之天赋才智，有以致之。

上述诸共和国之编年史，类多此种动乱记载。因此一辈主张专制政治者遂借题发挥，其理论不但反对共和政体，且亦违反公民自由之原则，甚至诽谤各种自由政体皆

不能与维持社会秩序，并行不悖，而自鸣得意。尚幸历世以来，自由之伟大机构，业已具有基础；其辉煌事实，且已使种种诡辩不攻自破。故余相信美国当能奠下其巩固基础，使之发扬光大，以证明彼辈理论之错误。

古代共和政体有其缺点，尚待加以改善，使之切合实际，已属无可加以否认。要知政治科学亦与其他科学相同，今已有极大之改进。各项原则之效力，前为古人所未见者，今则已为众人所周知。实行行政分权，界限分明；采取立法制度，平衡政权；创设法院，由品学俱优之士，担任法官之职；规定立法议员，皆由人民自选，凡此种种皆属革新之点，亦即现代政治进步之主要特征。方法优异，可以保留共和政体之优点，改善或除去其缺点。但余对革新民政制度之种种设施，尚有一新条陈，主张扩大其规范，使之成为单一国家，或将若干小州合并成为一大联邦，以推行此一制度，今拟制定新宪法之目的即在此焉。



联邦制度之功效，可以镇压变乱，保障各州内部安宁，充实御外实力，维护国家安全，实皆非新奇之理论。历世以来，各国相行已久，且已为多数政治权威作家所认可。但今之反对此种计划之人士，曲解孟德斯鸠氏之理论，断章取义，以为共和政体只能行诸于狭隘之领域内，实则彼等并未窥见孟氏另一部著作之主张而获见共结论也。要知当时孟德斯鸠氏所主张之小规模共和国，其标准

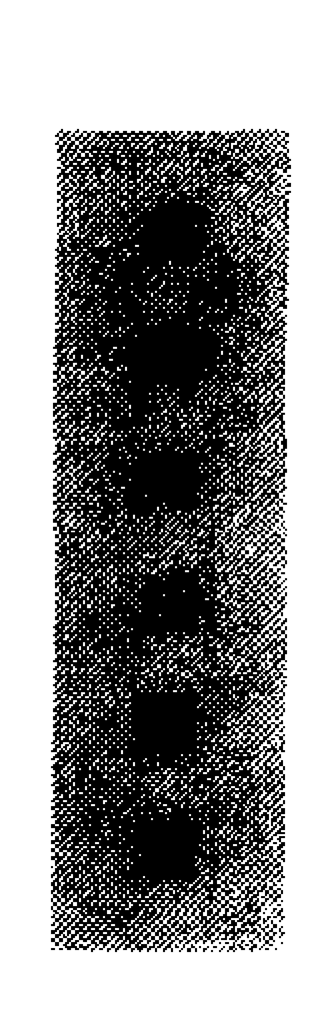
皆较美国任何一州为小，倘吾人执此理论而不变，视诸为真理之规范，则若不觅取君主国武力之庇护，亦只能再行划分，形成群小割据之局面。互相猜忌，纷争倾轧，徒贻世人之怜惜而自取其辱，从此美国将永无增进人民福利，显示美国人民伟大之机会矣。

反对者所持之立场乃欲缩小合众国之各州，各自为政，勿使之受一个联邦政府之统治，此即引起争辩之问题。实则孟德斯鸠氏之建议，乃与集各州而成合众国之计划，并不抵触，其所主张之联邦共和国即系扩大人民政体之范围，吸收君主国之优点，使与共和主义相辅而行之便宜政策。兹试摘录孟德斯鸠氏之言如次：

“人民若不制定一种宪法，内具共和政体之优势，外具君主政体之实力，即组织联邦共和国之谓，则终将被迫受制于一人统治之下。联邦政体乃由若干小州同意所结合，形成一个整体，此乃社会个体结合而成之一种新政体，俾可借此团结而产生力量，以保障全体之安全，然后该一共和国始可外御强暴，内图整饬，消除种种不便。倘其中一州有篡权之企图，则将自失其威信，而为联邦其他各州所不齿；倘其势力膨胀，胜过他州，则自将引起其他各州之警觉，可以及早加以敉平，不致酿成大祸；倘一州之内，发生人民叛变，其他各州可群起而攻破之；倘一州之内有流弊等情发生，则其他各州可引为前车之鉴而避免

之。各州州治既可因地制宜，而联邦主权则仍划一。且联邦政府既由各州所组成，各州内部自可相安无事；以言对外，则内部既属团结一致，自可具有大君主国之实力与一切优势”。

所引各言即与本文所论各点，及建立合众国可以勘止内乱之言，旨趣尽属相同，由此亦可证明反对者之论调，实系曲解其原意也。



合众国组织健全，既如上述，可见攘外安内，具此种种优点；但其中尤以可以解除及控制内讧一点，最值得加以研究。所谓内讧乃指多数或少数人民为其情感或共同利益所发生之争执而言。其结果每易使其他人民，或整个社会之利益，蒙受不利之影响。至其解救方法，则有下述二端：即（一）根除其起因，及（二）控制其影响是也。惟前者必致破坏政治生命所必需之自由：后者则虽属无补实际，但就人情环境而论，内讧之起因，本无办法，可予根除；惟以控制其影响，则尚能予以挽还，此则有赖于推行共和政体，始能收获成效。

联邦共和国之定义乃“社会之集合”或“二州以上所结成之集团”之谓。其职权之范围、方式，及目的，仅为审慎处理政务而已；其与地方行政所设之州治，虽为组织上之需要而存在，但仍隶属于合众国最高当局之下。故在实际与理论上言之，各州皆为联邦单位之一。今建议中之

宪法，其条例亦并不废除州政府，仍使之成为自主国组成单位之一，由其推选代表直接参加参议院，并畀予某项特权及大部分之自主权，故就其实际意义而论，亦与联邦政府之理想，完全符合。

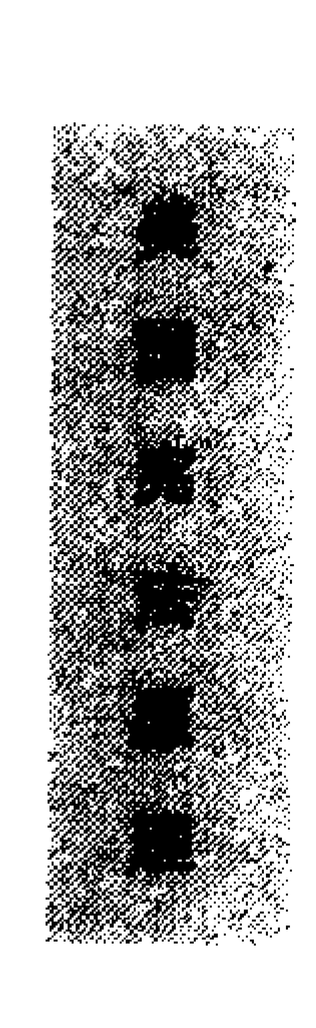
关于建立合众国，维护国人政治安全与幸福之重要意义，已在上文加以阐明。至团结美国人民之神圣联系倘被人之野心，贪婪，妒嫉与误解所分化；则国人所将遭遇之种种危机，其成因亦已早经说明。但此一重大问题，前途荆棘殊多，尚待国人不避艰难，全力以赴，始可底于成功。

兹需昭告于国人之前而加以共同检讨者乃“现行联邦条例不足以保持合众国团结”一项问题。其理论之辩证，实有待事实加以澄清，此在新宪法之赞助者及反对者皆所公认者也。众人对此所具之见解，虽有出入，但对吾国现行联邦条例之未臻健全，殆亦皆有同感，莫不希望有以改善之，以免国事陷于混乱之境。今国事日非，当前之错误政策实应负其主要责任。多数人民均已有鉴及此，故对联邦条例之缺点，若仍讳莫如深，则合众国之友人，凡具识见者皆将引为莫大之憾事也。

适切言之，吾人今实已罹于自取其辱之穷境中，独立国家之光荣与特质，几已丧失殆尽，有约不能守，内外国债不能清，领土与权利不能保，外侮不能御，言行不庄，

体面不具，既为外国轻视，复无以抵御其侵略；政府柔弱无能，徒受外人之奚落，驻外使节，徒具主权国之名，而无主权国之实，国内地价衰落，亦可见官民对政府之缺乏信心；工业资金借贷之门，愈趋狭窄，由此可知，工商实业亦不获稳定。总而言之，此种情形殊使吾人对前途难以引为乐观，国家所赋有之天然富利，因亦无以求其发展，致国家贫乱，日甚一日，可叹孰甚。

上述种种悲观情形，已属显而易见，但尚有阻挠吾人采取新宪法之人在焉。处此忧患之中仍不知悬崖勒马，直欲置国人于万劫不拔之深渊中。凡吾同胞，开明之士，今为国家之安全，国内之安宁，国家之尊严及荣誉着想，亟宜坚定信心，作最后之挣扎，以摆脱吓阻吾人觅取幸福与繁荣之魔障。



彼等虽亦承认美国现政府缺乏能力之弱点，但仍反对畀予所必要之权力；虽欲扩大联邦职权而仍不愿削弱州治之职权；虽欲确立合众国之主权而仍主张各州之完全独立，立论矛盾百出，盲从“主权内之主权”之政治怪论。由是观之，美国现行联邦制度之主要缺点，并非积习所养成，实为机构上之根本错误，有以致之。故挽救之道，先宜改革政治组织体制，方可收获成效，此即急需制定宪法之谓，其重要意义当已为识者所共见，无待赘述。

第五章 合众共和政体

汉密尔顿
梅狄森 原著

——新宪法之要旨——统一政府之主要任务——共和政体之特质——共和政体具有联邦与国民之复合意义——

吾人兹将进而研究为确保合众国统一所必需推行之宪法，此则至少须如制宪会议所已提出者是也。其宜注意之要点，有如下述三端：

一、联邦政府所应具备之目的。

二、联邦政府为完成其目的所必需赋有之权力。

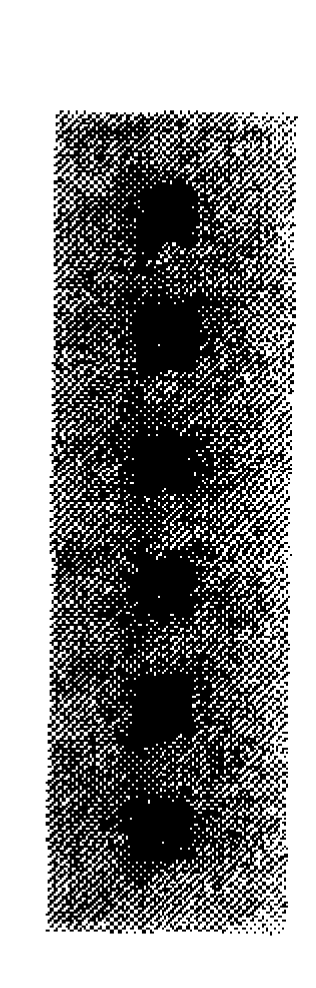
三、前项权力应授予何人行使之。

其次关于分配权力与组织等问题，则当在以后各章，分别讨论之。

合众国设立联邦政府所应具备之目的，即其主要任务，乃有下列五项，即（一）各州间之共同防务，（二）维持公共和平，（三）防范内乱与外患，（四）调整各州

间，以及与外国之商务关系，（五）管理与外国之政治与商务邦交。

所谓共同防务，其主要职权乃指征募兵员，配备武装与给养，及管理等事宜而言，凡此皆应畀予无限制之权力。盖一国之应付紧急事变，及其所应具备之必要力量，皆难以预断故也。且危害国家安全之种种情形，既非一语所能尽述；其执行权力又非纸上条文所能明白规定而可有所限制，故处理共同防务之事，应另组会议，主持其事。总之，凡事须以手段能合于目的为最要条件，然后始能遇事应付裕如，恪尽职守。



故今之首要问题乃应否以共同防务之责职，付予联邦政府一事，提交国人共同讨论之。但目前已为应予肯定决定之时机，不容再事迁延。政府之目的既备，然后始可研究联邦政府为履行其任务所需赋有之必要权力一项问题。简言之，吾人对危害公共安全之情形，既不能确定其范围，或予以合理及适当之反证者，则对其保护群众与维持安全之职权，自决不能加以限制。此即国军之组织，指挥与给养，为求其收获实效起见，应以无限权力授予政府之谓也。

现行联邦制度有其缺点，尚待改进，已属明甚。且已为众所公认，实则国会对于征兵与筹款，管理及指挥武装部队作战等事，本具有无限制之权力；同时各州在宪政组

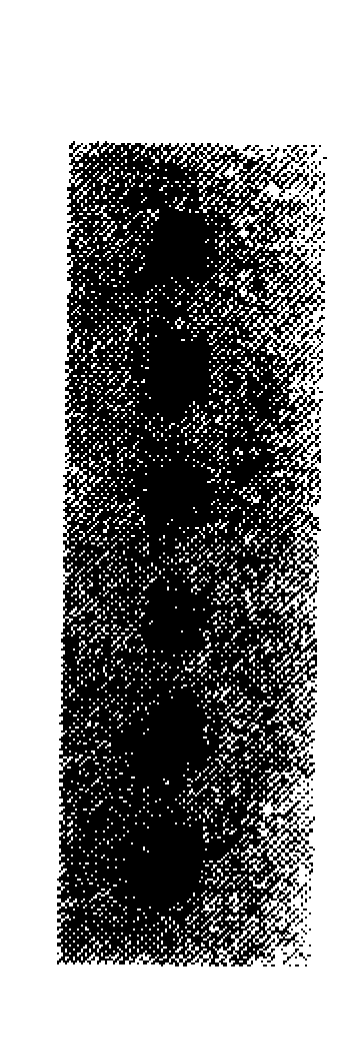
织上亦受征发之束缚，并负有供应一切之重大义务，故合众国为达成其“共同防务与一般福利”之任务，在必要时，理可征用全国任何物资，听其支配。或以为各州若能以确实利益为念，各本善意，则自能望其向联邦元首提供充分之保证，切实履行其义务。此种期望实属不然，吾人业已有此实际经验，前文所论，当已为识者共晓。此即首需在原则上改革此一制度，方能如愿以偿，故吾人倘果欲国力充沛，使其持久，则必须放弃以法律束缚各州之空洞计划，而宜扩大联邦政府之法律，使之可以及于每一美国人民；其次配额与征用之计划，既属不切实际，复欠公允，故亦需加以废弃，宜以维持国军之全权，完全交予合众国执掌，是为最善之策。

准此而论，合众国必须具有通过法律，制定有关事项各种条例之权。举凡治安、商务、外交等事均属之，并宜以执行权授予政府，使之居于领导地位，集中权力，负责治理国政，则各种设施，自可使人知所适从。至此始可确保安全，使国家日趋富强，此惟推行新宪法，始能克奏成效。反之，政府若无执行法律之力量，则即难顺利推行宪法，相互为用，故充实政府权力，是乃行宪之先决条件也。

其次制宪会议所提出之政体方案，自亦需加以研究。其首要问题，即应检讨统一政府之一般形式与体制，是否

与共和主义相符合。试以美国人民之禀性，革命之基本原则，及自由信徒之光荣决心而论，实亦以共和制度为最得体；且可凭吾人在政治实验上所得之结果，将此一自治原则付诸实行。故制宪会议所拟定之方案，倘与共和原则背道而驰，则自将为众人置之不顾。

然则共和政体之显著特征，究属如何？若仅就州之组织，而不根据其原则加以研究，则将无从获得一满意答复。试就各国共和政体而论，例如荷兰素有共和国之称，但究其实际，其最高职权绝非得自民众；威尼斯亦徒具共和之名，而行使专制之实，大多数民众被少数世袭贵族所压迫；波兰共和政体系由贵族与君主结合而成，其威权尤为强暴；英国政府则仅具一部分共和原则，亦由世袭贵族与君主所结成。凡此皆系假借共和国之名，而非真正之共和政体，且多属违反政治学上之定理。



若归纳其他政体所根据之各种原则，作为轨范，则共和国之定义当为该国所设之政府，其政权乃间接或直接得自民众，由品学俱优之人士，在规定之任期内，行使政权。此系得自社会多数民众之政权，而非操纵在少数人或特殊阶级之手中。不然，即将为少数专制贵族所私有，而变为专制政治，仅具共和政体之美名而已。职是之故，共和政府之行政官员应直接或间接由人民任命之，其时效应由任期限制之。不然，则皆非名符其实之共和政府。今依

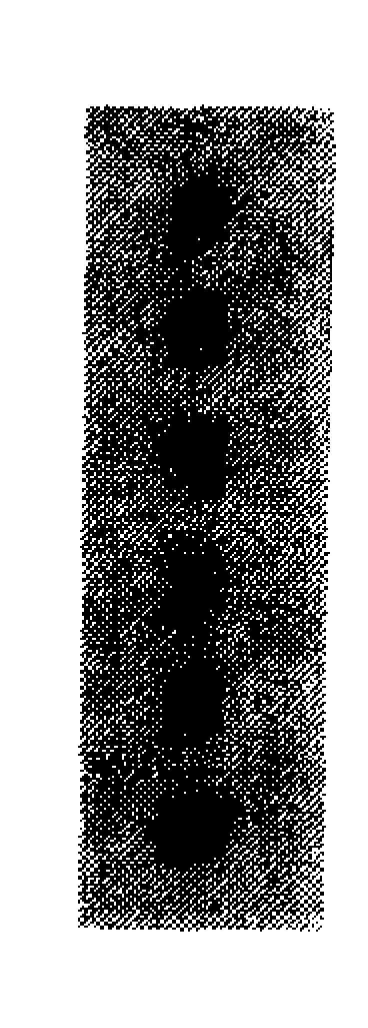
据合众国各州之组织，其行政官员即由人民直接或间接任命之，多数州长亦由民选而产生，立法机关之任用官员，亦皆采取此同样方式；并依据各种宪法，最高机关之任期可以无限期延长，但行政与立法部门则多限为若干年。司法官员则应考核其品学，众望所归，始可长期留任。

制宪会议今所提出之宪法即根据上述标准所拟成。其规定设立之众议院乃与各州州议会相同，系由多数人民选出之代表所组成；参议院乃与现有国会，体制相同，系由人民间接所选出；总统亦由人民间接选出；合众国之法官及其他官员，亦由民选所产生，其任用期限与共和标准及各州组织法，均相符合。众议院定期加以改选，一如各州之情形，以二年为期，参议院则六年改选一次。总统任期定为四年，总统在其执政期内，不受控诉，法官任期则依其品学而定去留，各部部长之任期则由立法规定之，一如各州之组织法。

此一共和制度之最大特征乃绝对禁止封疆列爵，规定国家乃全体人民所共有。

若干反对宪法之人，以为制宪会议无充分力量，可以制定此一共和政体，并主张应保留联邦形式，使合众国成为各自主州所组成之联邦国。不然，则将形成一国民政府，而使合众国成为一“各州之结合体”。此种反对议论，吾人可分析共和政体之确实性质，加以驳覆之。

以言共和政体之实际性质，则可就其建立基础，普通权力之来源，行使职权，职权范围，及修正权等项，加以研究之。首言其建立基础，要知宪法乃获得人民之同意与批准后所制定，即系民选代表所协商而获得之结果。盖由各州借人民之最高权力，表示同意，而加以批准者，故此非国民之行动，而系联邦之行动。各独立州可由人民之行动而形成，整个团体则非人民之行动所决定，乃由人民所组成之各州，经一致同意后所共同决定。各州之同意系以多数民意为根据，即多数服从少数之原则而产生，故以宪法交各州批准时，乃视之为自主单位，各自独立，由其自愿，加以批准，所以今之宪法，倘获颁行全国，实系联邦宪法，而非国民宪法。



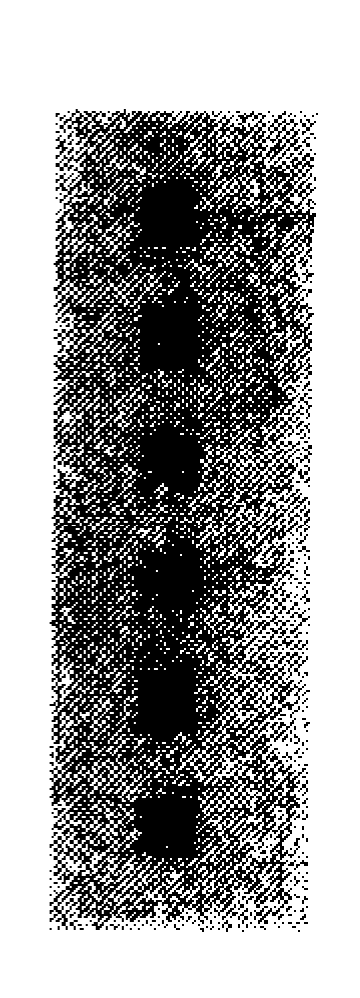
次言其普通权力之来源，则众议院之职权乃美国人民所授予，盖有人民按其比数所选出之代表参加在内。由此观之，政府乃一国民之政府，而非联邦之政府。但参议院之职权，则为各州所授予，系一互相平等之政治社团，参议院以均等为原则，一如现有之国会，故此系联邦之政府，而非国民之政府。其权力之来源，实具有复杂性，盖总统乃由各州所选出，票数分配，互有轩轾，平等之中仍非完全之均等；惟最后选举，则仍由国民代表所组成之立法团体，加以选定，故此一政府实具有联邦与国民之复杂性质。

关于行使政权与政权范围等问题，其联邦政府与国民政府之区别乃如次：联邦政府之政权乃由各州之行政机关所行使，国民政府之政权则由各个公民所行使。惟就制定宪法之标准而论，则系国民之性质，而非联邦之性质。行使政权固属国民性质，但就政权范围而论，则国民政府之职权又高于各个公民，盖既具合法政府之名，自有无限制统治人民及管理国事之最高权。人民团结而为国家，此一最高权理应授予国家之立法机关，各地方当局皆受制于最高当局，故此一政府不能视之为国民政府，实系一联邦政府也。

再就修正权而论，要知此项宪法所规定之政体实既非完全之国民政府，亦非完全之联邦政府，其为国民性质者乃其最高与最后权力皆系于合众国之多数人民，人民具有复决与罢免之权；其为联邦性质者乃政府有所更张，须先经合众国各州之同意，方可实行。其多数表决之方式，乃依此数取决于州，而非取决于民，故此一政体略具国民之性质，而亦兼具联邦之特质。至其同意方式，则亦不必取决于州之全部，少于全数即可，故其性质既非全属联邦，实亦稍具国民之性质。

确切言之，今之宪法既非全国国民宪法，亦非全属联邦宪法，实兼具二者之性质。其基础乃由联邦各州所组成，并非国民性质；其普通权力之来源，则属一部分之耳

邦性质与一部分之国民性质；其政权则系国民，而非联邦；其修正权则既非国民性质，亦非联邦性质。易言之，此乃共和政体，而为合众国所宜推行者也。



第六章 宪法所定之政府权力

梅狄森原著

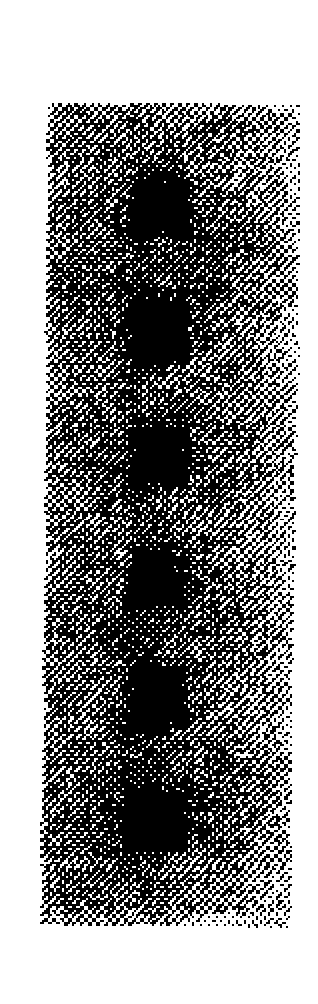
——统一政府所执掌之权限——政府各部机构所分配之职权——政府之六项权力——第一项权力之意义——第二项权力之意义——第三项权力之意义——第四项权力之意义——第五项权力之意义——第六项权力之意义——

制宪会议所提出之宪法，兹可分为两大要点，加以申论之。其一为政府所执掌之权限问题，包括限制各州之政权在内；其二乃关于政府之特殊机构及其各部行政机关之职权分配问题。

第一点，政府所执掌之权限，有二大重要问题，先宜加以阐明，即（一）政府所赋有之各项权力是否皆属必要与正当？（二）其整个权限是否危及某某数州所获保留之一部分管辖权？易言之，即统一政府所执掌之整个权限，是否较其所应赋有者为大？兹试申论如次：

凡言论率直之士鉴及反对以广泛权限畀予统一政府之

议论，定将驳斥彼等所具之浅见，殆未考虑及为达到目的所必需之手段，只知就政治上之利益，列举其种种不妥之处，以及在行使政权时所将发生之弊窦，谬然加以反对已焉。实则此辈人士亦不辨其利弊，权其轻重，而滥发此种议论，凡此对于启发美国人民之良知，殊非所宜；影响所及，适足激发无智无识者之私心与偏见而已。此在头脑冷静之人士当能有所领悟，深知凡与人群福利有关之事，利弊得失，在所难免；惟需权其轻重，知所抉择已足，故为增进人民福利而设置之任何政治机构，只须防止其滥用职权，使之勿生流弊即可。此即彼所赋有之权限是否皆属必要一项问题是也。准此而论，在畀予政权之时，首需加以决定者乃为增进人民福利是否必须畀予此项权力一项问题。倘能予以肯定之决定，则所应注意者即应以何种有效措施，防止其颠倒政权，始可免于危及群众福利。



上述问题，吾人先须作准确之判别，然后对于所应畀予合众国政府之各项权力，方能加以适当之检讨。兹为申论便利起见，特演绎成为下列六题：

一、抵御外侮，以保安全。

二、调整与外国之邦交。

三、维持各州间之和睦状态及其适当联系。

四、一般公共事业之零杂事件。

五、约束各州，以免发生不法行动。

六、使各项权力发生实效之措施。

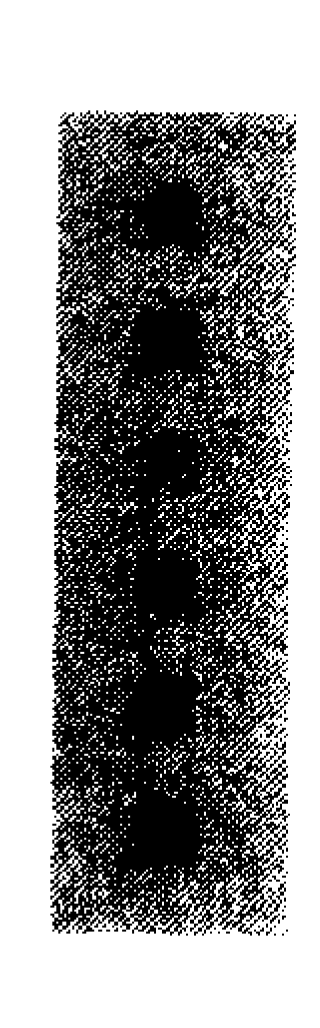
第一项权力计包括宣战，颁发逮捕敌船特许状，设置陆军与海军舰队，整编与召集民国，以及筹借款项等事宜。要知抵御外侮以保安全一事乃人类社会原始目的之一，是亦为美利坚合众国所揭示之首要目标，故为达成此一任务所必要之权力，理应授予联邦政府。

由此观之，宣战一事是否应列为政府必要权力之一，当无人将予否定之答复，兹可无庸赘述。且联邦条例对此权力亦已有充分之说明，可以作为定论，故其重要意义已属不言而喻。

次言设置陆军与海军舰队一事，是否亦属一种必要权力？要知此与上述抵御外侮一事，互有关系，亦即有关自卫权之问题也。再者，整编民团是否亦应授予无限之权力，以及平时与战时应如何保留此一军事大权。凡此皆属值得研究之问题，尤宜说明其必要理由，此则防御力量之限度，以及侵略力量之限度，亦均宜注意及之。盖联邦宪法倘有遏阻其他国家使用武力之措施，则酌情限制本国政府行使此一权力，当仍可期其维持国家之安全；但在承平时代，吾人若不能阻止敌性国家作战争之准备，则一旦遭遇战事，吾人即将无以应付之。由此可知，安全之道惟在遭遇外来进攻时，能有应变之准备，方是万全之策，故军权亦应授予政府，由其统一办理之。

关于筹借款项一事，其普通来源多自征收捐税而得，以充国库之用。举凡兴利除弊，建设国防等事，莫不仰给于此，故亦需订定捐税条例，全国一致，授权政府办理，方属妥善。

合众国政府所应赋有之第二项权力乃指调整对外邦交为言，计有缔结条约，派遣及接受大使，公使与领事，确定关于海盗与公海上所犯之重罪案件，制定违犯国法案件之罪刑，以及调整对外商务关系等事宜，包括一八〇八年后将禁止奴隶入境一项权力在内。届时将征收每人十元之入境税，借以限制入境人数。此乃政府所必需赋有之权力，盖吾人自立为国，在多方面言之，势必与各国互相发生关系故也。



缔结条例，派遣及接受使节等职权，已见联邦条例加以明文规定，兹可无庸多述。惟制宪会议之计划，今对此略有异同，即凡在签订条约时，而遇有特殊情形，则可由各州之条例阻挠之，故吾人对于缔结条约之疑虑，当可得以释然于怀。关于任命及接受公使与领事之权，则已在关于大使一项条例之下，予以极充分之说明。严格言之，大使乃一国驻外使节之最高代表，惟在需要设置驻外大使馆时，美国始宜派遣大使，虽在组织上并不包括领事在内，但国会为权宜之计，多已成为一种习惯，可任用公使等级以下之官员，即派遣或接受领事。

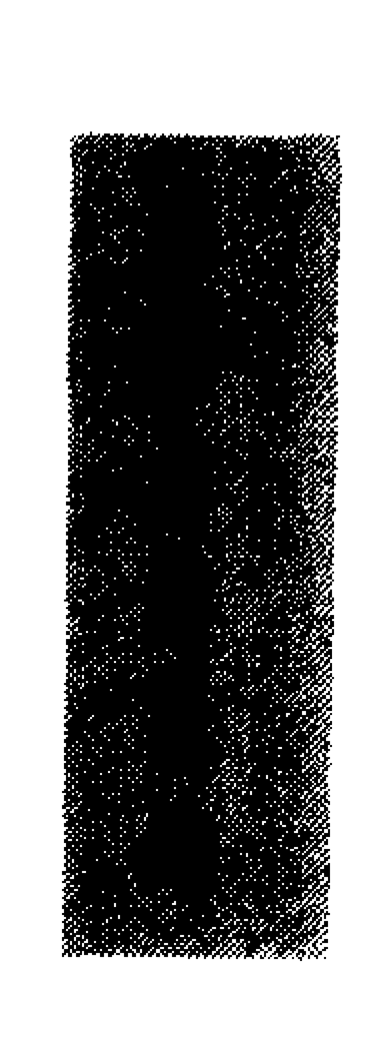
抑有进者，商务条约本规定缔约国间可以互派领事。其任务乃与管理商务事件有关，故容许外国领事入境一事，亦应列入签订商务条约之权力范围内。倘两国之间并未订有商务条例，则美国根据联邦条例第九条之规定，遇有需要时，亦可派遣领事至外国，其任务则为负责管理美国在该国境内一般利益之事；至其他国家并无商约关系而亦派遣领事至美国，其任务为何，则并未加以规定。今制宪会议对此，业已有所补充，事件虽小，但具有相当重要意义，盖此可避免逐步侵夺职权故也。例如联邦条约即因具有种种缺点，致国会常被出卖或被迫作出违犯职权之情事，其例不胜枚举，故凡注意及此者当皆能赞同新宪法所制定之条例，视之为切合实际也。

确定及惩罚海盗，公海上之重罪，及违反国法案件之权，亦应属诸统一政府。此乃对联邦条例之一大改革，盖其各项条例，并无关于惩罚违反国法案件之规定，权限不明，以致失却效用，并易与外国发生纠纷。其处理海盗及公海重罪案件之规定，除设置法庭，交其审问外，亦并无其他办法。各项市政法规对海盗定义，虽已有立法上之解释，但亦尚待国法办理之。所谓公海上之重罪，亦尚须下一定义，盖重罪一语，即在英国普通法上，意义亦极广泛，且在英国之现行法令上亦有种种含义，故任何国家若不先经立法上之采用，则该国之普通法及其法令皆不能制

定其诉讼程序。各州对此，虽在法规上已下定义，但仍属不切实际，其情形乃与前者相同。抑有进者，任何二州所订条例，既难尽同，则在刑法上亦必互异，故为求其切实与一致起见，必须具有确定及惩罚此项罪案之权力。

关于调整国际商务关系，应由联邦政府统一办理一节，其理甚明，当已为识者所同晓，兹不赘述。

禁止奴隶入境一项权力，兹规定须至一八〇八年始可执行，而不立即付诸实行，此当为众人所乐愿，殆无疑义。但其对政府之作此限制，其意义为何，则尚待加以说明。要知就人道观点而论，此种买卖奴隶之野蛮行为，积习至今，已为现代政治不能容许，故宜限以二十年为期，逐步加以禁止，并宜授权联邦政府限制之，一俟各州表示同意之后，务使之在此期内，加以禁绝。合众国各州倘多数能予废除，则不幸之非洲人，可得重见天日，与其欧洲同胞共享幸福，不再受其压迫矣。



但尚有人曲解此一条款，认为制定入境税，不啻在刑法上容忍不法习惯，并为阻止欧洲善良人民之自愿移入美洲。此种反对理论，全属歪曲事实，究其用心，惟在企图阻挠推行新宪法，实无加以驳覆之价值之。

第三项权力乃关于维持各州间之和睦状态及其适当联系一事，此一问题尤与限制各州之职权及司法上之某种权力有关，当另撰专文讨论之。兹先讨论有关此一权力之其

他问题如次：即调整各州与印第安族间之商务关系，铸造钱币，规定钱币与外币之价值，制定关于伪造美国钱币及有价证券之惩罚条例，确定归化之统一法规，规定度量衡之标准，制定破产事件之统一条例，拟定各州司法上之诉讼程序，以及设置邮政局及邮政道路等事宜。

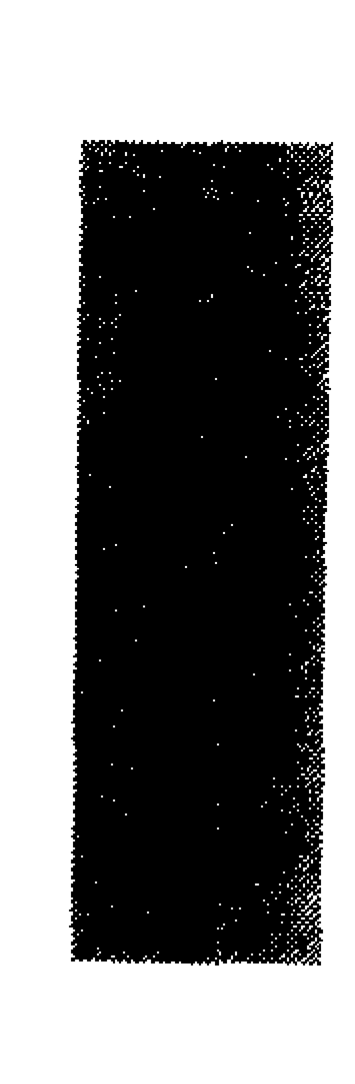
现行联邦条例对于调整各州间商务关系之职权，吾人经验所得，已知其缺点何在。倘国内各州商务关系未臻健全，则国际贸易亦将无从求其发展，故宜成立督导机构，调整与管理联邦各州间之商务关系，始可进而推广对外贸易，以使国家日趋繁荣。关于调整各州与印第安族间之商务关系，联邦条例原有二项限制，但文字含糊，自相矛盾，以致无从加以适当之约束，只有限制印第安族之权，而无限制各州之权；且亦未规定各州在其领域内违背或侵犯立法权之条例，同时何种印第安人应视为某一州之人民，亦皆未加以说明，致常为各州州务会议间之争执题目。处此情形之下，何能调整对印第安族之商务关系？故此一权力亦应授予联邦政府，俾使国内一切商务情形，皆可趋于协调。

关于铸造钱币，调整国币及外币价值之权，联邦条例本亦付诸缺如，制宪会议兹亦已加以补充。目前国会之职权，仅以自铸及各州所铸之钱币为限，致通货之价值常因各州所订对于外币价值之不同条例，而受其破坏，国币价

值遂因此无从加以统一。其次，制定关于伪造有价证券及通货之惩罚条例，自亦同属政府之职权，可借以稳定国币与外币之价值。

关于制定度量衡之标准，其权力兹亦加以移转，授予政府。此与上述调整钱币价值之权，理由亦属相同。

归化条例各州互不相同，亦早已被人视为吾国行政系统上之过失，以致引起许多错综复杂之问题。联邦条例第四条之规定乃谓："各州自由居民皆得同享各州自由公民所享之特权与特免，惟贫民、游民、及逃离法网之人除外；各州人民可在任何一州同享商务与贸易上之一切特权"等语。文字混淆不清，已属显而易见，竟在同一条文之内，迭见"自由居民"，"自由公民"，及"人民"三种不同名词；且其复述"自由公民……之特权与特免"，"……商务与贸易上之一切特权"，又如何加以解释？殊使人难以辨明其意义。例如某某一州之"自由居民"，虽非为该州之公民，但可在其他各州同享该州"自由公民"之特权与特免。易言之，即该人在其他一州内所享之权利，反可较其在居住一州内所享者为大；同时某一州可因此而以公民资格畀予另一州之居民。此种条例岂不令人发生疑问？因此各州对于所欲归化之外人，亦将无从确定其身份，例如某一州倘规定居住短期后即可取得公民资格，而另一州之规定较严，则外人从中取巧，进入规定不严之一



州内，以取得其公民资格，然后即可向规定较严之一州，要求享受同等权利。其可能发生之严重后果，殊难防范。制宪会议有鉴及此，故其所拟之新宪法，兹已规定授权政府，由其制定全国一律之归化条例。

制定全国一律之破产法规，乃与调整商务关系有密切之联系性，此可防止当事人蒙受欺骗及对财产遭受损失之不幸事件，故此一权力之意义，当可不言而喻，无待赘述。

新宪法主张在普通法上制定各州之诉讼程序，此亦为对联邦条例之一大改革，盖联邦条例所作之规定，意义未见明确，每使人视之为无关轻重，实则其效能极大。今制定此项权力授予政府，可使司法机关得一便利之工具，且对毗邻各州之诉讼事件，尤多裨益。

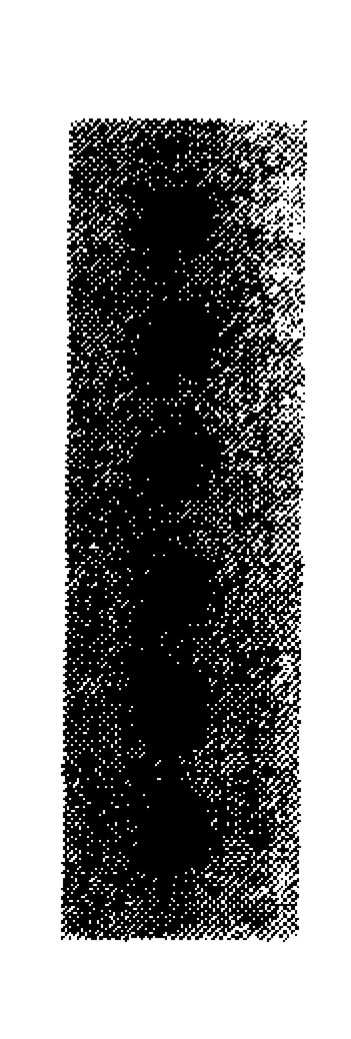
关于设置邮政局及邮政道路一项权力，在各方面言之，皆属有助于一切之权力，绝无害处可言，盖邮政业务，办理妥善，管理办法贤明，则全国民众皆可获受其益；且可使各州更易于增进联络关系，故此一权力亦应归联邦政府执掌。

第四项权力计有九种，兹试分述如次：

一、保障著作人对其著作，发明人对其新发明，在规定期限内之专利权，俾可借以促进科学与艺术之进步。此一权力之效用，几已无可置疑。英国对于著作人之版权，

亦早经郑重规定，制定为普通法上之一种权利。关于新发明之权利，亦应属诸发明人，其理由相同，可以无庸多所论述。要知此类个人权利乃与公共福利，相辅而行，故各州倘自行制定其条例，各不相谋，则必难收获成效，各州兹已有鉴及此，遂亦希望国会能制定统一条例，交政府执行，以资一致。

二、在不超过十方哩之区域内，事前经该州同意所割让，并经国会接受而定为合众国政府之所在地者，则对任何事项有行使独有立法之权；同时经各该州议会所同意购置之土地，而用以建造要塞、军需库、兵工厂、船坞，及其他必要建筑物者，亦可行使同样之独有立法权。



政府所在地之必须行使独有权力，其理极为显明，此乃合众国依据立法程序，以其最高权所行使之一种权力，世界各国皆然。否则，不但公共职权与进行程序皆将蒙受侮蔑与顿挫，且将使国家公务人员在履行公职时，多所顾忌而受到牵制，其结果必致无从发挥其行政设施之效力，故在政府所在地内，应有行使独有立法之权。

关于管理要塞、军需库、兵工厂等设备之特权，亦应属诸联邦政府一节，其理亦属明甚。盖此项土地上以公款所造之建筑物，即属国家之公共财产，故不应受该地属州之管辖；且该一地区乃与合众国之整个安全有关，故更不应受某一州之单独管理。

三、宣布惩罚叛国罪案，此则对于因叛国罪而丧失公权之人，除褫夺终身者外，不得剥夺其继承权，或没收其财产。

美国政府对叛国罪案，应有加以惩罚之权，此当为人人所赞同；但为防止激烈党派之间，因私恨宿仇而强以叛国罪名加于对方起见，故制宪会议兹以其最大判断力，特在宪法上补充一条文，规定必须提供罪案之证据，并限制国会在施以惩罚之时，不得将该案结果累及罪犯以外之人，借以杜绝流弊。

四、准许新州加入合众国，但在任何一州之辖境内，不得另辟新州，又未经有关各州州议会及国会之同意，不得并合任何二州，或二州以上或各州之一部分，以建立新州。

联邦条例对上述重要问题，并无明文规定。制宪会议有鉴及此，除规定可准许新州加入合众国，以补原有条例之缺点外，复为防止流弊起见，特规定原有各州不得自相结合而另成一州，以免引起州间之私相嫉妒与纷争。

五、处理合众国所属之领土及其他财产，并制定其各项必要法规，但此非宪法对国家或任何一州之权利，可存偏袒私心之谓。

此一权力极为重大，其必要理由亦与上述一权相同，所附之但书亦属正当，盖吾人观乎西部领土之情形，即可

知其易于引起嫉妒，发生纠纷，故此一但书益属重要。

六、保证合众国内各州实行共和政体，保护各州免受侵略，容许各州为防止内乱可行使其立法与行政之权。

美国既以共和政体为立国基础，由共和单位而结成联邦，故其最高政府理应具有保护共和政体之权力，以免其变质，流为贵族或君主政体。联邦系统愈益密切，则各州之政治机构，亦益能互相获得极大之裨益，故需有此保护，方可限制各州变为反共和政体。



保护各州免受侵略，其意义即指保障各州之安全而言，其目的不但在防止外来之侵略而已；且亦在遏阻强邻之野心企图，过去史实已有此证明，故此一条例对于弱小各州，尤有极大之关系。其次，防止内乱与暴动亦与维持国内安宁一事，关系极为重大，理由已在前述各章，加以阐明，兹不赘述。

七、在推行新宪法之前所已订立之各项债务与义务，不论根据联邦条例或宪法，对美国仍属有效。

此事实仅为一种申明条例而已，附录于宪法之上，以资凭信，俾可使美国之外国债权人获得满意之保障，以免发生误会，则在革新国家政治体制之时，道义方面可不致蒙受不利之影响也。

八、修正案仅在两种例外情形之下，方能提出，并须经各州四分之三多数加以批准，始生效力。

各人皆能凭其经验而提出切合实际之修正建议，此非事前所能预知，故需定一提出修正案之方式，以资加以改善。制宪会议今所拟定之方式，极为适当，其办法既可以防止时时提出修正案，致宪法条文屡受更改；且亦可解除种种困难，以免发现宪法上之缺点后，致无从加以修正之虞。此外亦规定最高政府与各州政府凭其经验可同有指正修正案错误之权，以资妥善。

九、宪法经九州代表大会批准后，即告成立，并在批准宪法之各州内，当即发生效力。倘必须经过十三州全部加以批准，始能成立，则不但将使之久延不决，并将因此中途发生演变，而使宪法功败垂成。

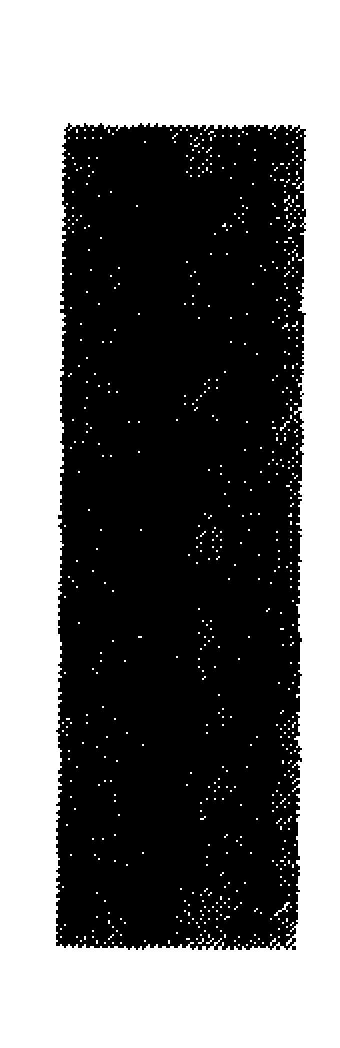
第五项权力乃系限制各州之职权，兹可举例说明如次：

一、各州不得缔结任何条约，同盟，或联邦；不得颁发逮捕敌船特许状；不得铸造钱币；不得发行纸币；不得使用金币与银币以外之物品，作为偿付债务之法币；不得通过公权剥夺法案，追溯既往法律，或损害契约义务之法律；不得授予贵族爵位。

禁止缔结条约，同盟，或联邦一事，联邦条例已有明文规定，新宪法兹袭此成例，其理由当可不言而喻。禁止颁发逮捕敌船特许状一事，亦属旧有之规定，但新宪法兹亦补充其意义。前者规定各州在宣战之后，即可颁发上项

特许状；新宪法今则规定在战争期内与在宣战前相同，各州先须征得合众国政府之许可，方可颁发。此因对外国事件，全国必须行动一致，并需由国家负此责任，故特补充如上。

关于铸造钱币之权，联邦条例本规定各州与国会可以共通行使，惟国会有调整其成色及价值之权。今则新宪法规定各州应将铸造钱币之权，交给国家，由当局统一办理，以杜绝种种流弊。禁止发行纸币一事，当亦为每一公民所乐闻。凡爱好正义及了解国家繁荣之真实来源者，当皆能判明此中利害关系。仰有进者，美国在独立战争和平之后，人民已深受滥发纸币之痛苦，故有禁止各州发行纸币之必要也。



公权剥夺法案，追溯既往法律，或损害契约义务之法律，皆与民约论之基本原则及健全之立法原理，互相抵触。各州组织法对前述二项法律，已皆有明文规定，加以禁止；吾人兹复以经验所得之教训，为保障个人之安全及私人之权利起见，故亦决定采用此一条例。

禁止授予贵族爵位一事，亦系袭取联邦条例之规定而列入，其理由可无需再予解释。

二、各州未经国会核准，惟在执行该州检查法律所绝对必要者外，不得对进口货或出行货，课以进口税或出口税。各州对各种进出口货物所课之进出口税，其净得税额

应充作合众国国库之用。各州所订之各项捐税法规，均应经国会之修正与制定。各州未经国会，不得征收船舶吨税；在和平期间不得置有军队与战舰；不得与他州或外国缔结协定或盟约。若未确实遭遇侵略，或遇急不容缓之危机时，不得从事战争。

限制各州征收进出口货物之捐税一事，几经辩论之后，兹已证实贸易条例有提交联邦政府加以处理之必要，可以无需赘述。其他各点，亦皆可不言而喻，兹亦不再多费笔墨。

第六项即最后一项权力，其目的乃在使前述各项权力发生实效一项问题，兹分述其措施如次：

其一为执行上述各项权力，必须制定各项必要法律，由宪法以执行权授予美国政府或政府内之各部执政机关。

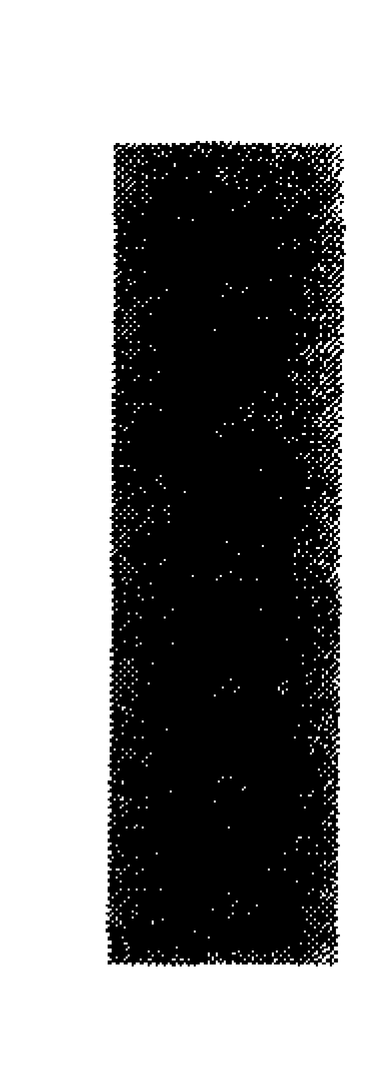
其二为合众国之宪法及根据宪法所制定之法律，已订及将订之条约，均应视为国家之最高法律，着令全国加以遵守。

其三为参议员与众议员，各州议会议员，各州行政长官及司法官员，均应宣誓拥护宪法，以彰信誉。

其四为行政部与司法部使其权力发生实效一项问题，当另在讨论行政权与司法权时，加以详论之。

宪法所拟委托联邦政府执掌之各项权力，业已详论如上。由此当可得一结论，各该项权力皆为达成合众国之必

要任务而设，均属急需之图，且亦合于情理。兹将进而讨论者乃应如何建立此一政府，使之分掌各权，治理国政一项问题，待在下列各章分别研究之。



第七章 三权宪法与平衡制度

梅狄森原著

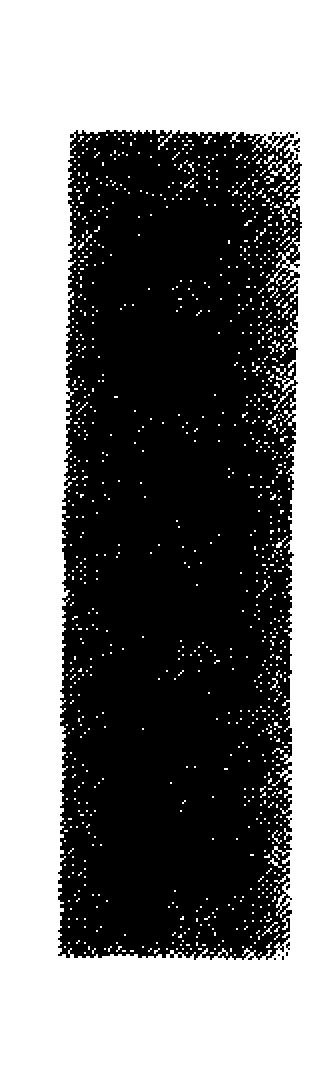
——立法行政司法之分权意义——三权之权力均衡问题——防止其侵越职权——监察与平衡制度之意义——

新宪法所拟建立之政府，其组织大体及应授予政府之权力，已如上章所述。本章所将研究者乃该一政府之特殊机构及其各部之权力分配问题。

一辈较有声望之人士，其反对宪法之理由乃谓一国之立法，行政，与司法机构均应截然分立，不应混为一体，而所拟建立之联邦政府，殆未注意及此；并谓各部权力虽予分配，但仍混淆不清，恐易于破坏立法，行政，司法三权之均衡力量，致失三权并立之政治意义。此种理论似亦有其根据，但就事实而论，政治原理之真实价值亦须视国情而定。若以立法，行政，司法等权均集中于一人或少数人之手中，不问其秉政实情如何，出于被选或自任为执政元首，固皆可谓之为专制政治，然则联邦宪法之规定，岂

真以各项权力完全置于少数人之手中乎？此极属显而易见，当为人人所能判明，故上述反对之言，实无理由可言。

切实言之，新宪法乃亦符合分权之政治原理，且为保障自由起见，在原则上亦主张需将立法，行政，司法三权互相并立。但为实践便利起见，理论上亦不能使三权截然分立，各不相关，故以事实而论，立法，行政，司法三权既有其联系性，若不互受宪法上之控制，则其分立界限，亦不能切实加以维持，其重要意义是需加以阐明者也。



政府分设立法，行政，司法三部，各治其事，每一部皆不应受他部之直接或完全节制；同时各部不得以其所执掌之政权，间接或直接支配他部工作，此一理论乃为人人皆表首肯。职是之故，凡具有侵夺性质之权，均应予以有效之约束，使之不得逾越其职权范围。且在理论上言之，权力之性质固有立法，行政，司法之分，但欲保障其互不越权行事，实属极为困难，是即吾人所需解答之重大问题也。

然则在组织政府之时，对各部职权先划定其界限，使之权限分清，是否足以遏阻越权之事？美国草拟宪法人士似颇多主张采取此一保障办法；但以吾人所得经验而论，条文规定实不足恃，尚需更有效之措施，始可保障政府内权力较弱之一部免受强者之侵犯。例如立法机关之工作范围本极广泛，可涉及政府所赋有之一切权力，故其对于各

部之威胁，首需加以注意。要知立法机关越权之危险性乃与行政机关越权，流于专制政治之严重性，实亦不相上下。

一国政府之种种特权，若置于世袭君主之手中，则其行政机关之危险性最大，首宜有所防范。但在代议制度之共和国内，行政首长之职权范围及任期，皆已有适当之限制，可保无虞。其立法权系由议会行使，借以反映民意，以定国家之行政设施，但美国与别国情形不同，立法机关在政府内占有优势地位，其宪政权力较为广泛，不易予以明确之限制，且可假借复杂与间接之措施，侵夺其他各部之职权，故立法机关在行使特殊措施时，每易发生是否已逾越其立法范围之问题。反之，行政权则已限于较为狭小之范围内，并在性质上亦较为简单。司法权则本属难以确定其界限，倘遇其他二部之一，侵夺其职权，即不能保持其地位。由此可知，如何平衡立法权之力量，尤为三权宪法上之最重要问题，惟仅作职权上之限制，则适足影响行政效率，故宜另筹适当措施，求其力量之平衡，然后方能使之并行不悖。

三权宪法既以分立为原则，然则如何方可确保其各不逾越权限？兹当有以解答之。表面上之条文规定不能予以充分保障，其理已知上述，故尚需在政府之内在机构上图谋补救，俾可对三权间之相互关系，维持其适当地位，使

之各不相犯，此可以通常理论说明之。

政府分别行使各项权力，委交各部执掌，是为维护自由之必要条件。吾人今为奠定其适当基础，则首需使各部本身具有一种意志力，次宜确定各部之任用官员，应尽可能减少其依赖关系，然后方可减少越权情事，使各项权力不致逐渐集中于同一机关之内。

其次，共和国政府内之立法权，独占优势，本属势所必然，难以避免。其挽救之道则可将其分成参众二院，规定其选举法与工作原则，使之各不相同，俾可将其共通任务，减弱其联络性质；并在必要时，亦可划分其权限，使之各不相犯。立法权之重力既获减轻，则行政权与司法权自可因而获得保障。



综上所论，可知合众国乃以联邦共和国原则。联邦政府系由立法，行政，司法三大系统所组成，各系权力均有限制，互相并立。形成政权上之分权制；但在行使政权时，仍具有联系性质，并非各不相关，因此遂制定一种监察与平衡制度。其作用乃在监察立法，行政。司法之职权，借以平衡其力量，俾可得以防止越权等情，由此当可发扬政治分权之真实价值，合众国联邦宪法之精神亦即系于此焉。

第八章　立法机关——众议院

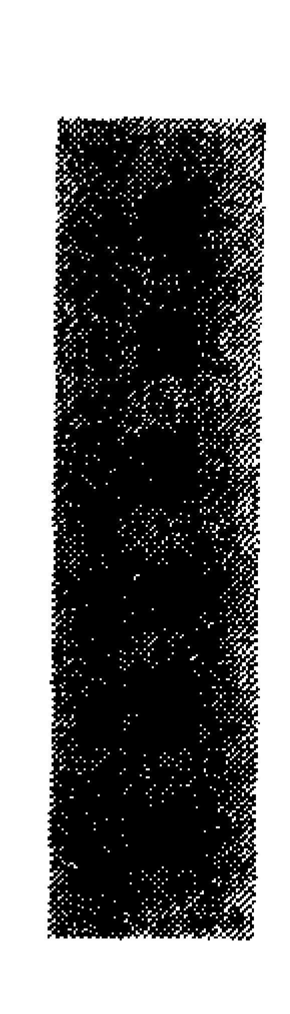
汉密尔顿
梅狄森　原著

——立法机关由众议院与参议院组成——众议员选举人之资格——众议员候选人之资格——众议员之任期问题——每隔二年改选一次最为合宜——各州分配众议员名额问题——众议员之总数问题——众议员系由人民直接选出——

政府机构之一般性能，及其分权与平衡制度，已在前列二章，加以概括之论述；兹将进而对政府各部组织，分别作一特殊之研究。首论国家之立法机关，此系由众议院与参议院所组成之国会执行之。本章兹先讨论众议院之体制，此一项目首宜加以研究者乃其选举人与候选人之资格问题。

宪法兹规定众议员选举人之资格乃与多数州议会议员选举人之资格相同。按选举权本为一国共和政体之基本要

素，故制宪会议对此权利，兹亦在宪法上订一条例，以阐明其意义。选举权资格一经规定，理应不宜时时加以更动，但各州情形不同，原定选举权之资格，本有轩轾。今若欲求其一致，复欲使各州皆能引为满意，则在事实上既非所宜，亦非易事。制宪会议今于审察各州情形之后，所拟定之条例，似可视为最佳之方案，盖一则仍可符合各州所已规定之标准，仍可使之引为满意；二则乃系依据各州之组织法所拟定，当可使各州政府不致再予更改，故就美国国家之本身利益而论，实属极为妥善。抑有进者，人民对此当亦不致有何异议，盖联邦宪法对人民所已保障之权利，人民自不致甘愿加以删减，故可无需疑惧也。



关于候选人之被选资格，则较易使之趋于一致。兹鉴于各州组织法之原有规定，未见妥善，故制宪会议经过适当之研究后，特规定凡当选为众议员者年龄须满二十五岁，并需取得公民资格已满七年，同时在当选时必须为代表该州之居民。此外，尚规定众议员在其任期内，皆不得出任合众国之任何官职。此一合理规定实可使全国人民，无分土著或外来移民，无分老幼，无分贫富，无分阶级职业或宗教信仰，人人皆得加入此一联邦政治机构。

其次所应研究者乃众议员当选后之任期问题，此宜研究之要点有二，即（一）众议员每隔二年改选一次，试问此一制度是否健全？（二）二年选举制是否实属必要，抑

属合用？吾人兹当先行解答上述二项要点，然后方可决定众议员之任期问题。

政府对一切事务应与人民利益相共，此乃持维自由之必要条件，故众议员尤需直接依仗人民，与之互通声气，以保持同情心之密切关系。此惟经常举行改选，始能予以有效之联系，殆无疑义。然则改选之经常性，如何方属绝对必要，切合用处，则殊难遽下准确之估计，且须视种种有关情形而定。兹试以实际经验作一论断，加以解答之。

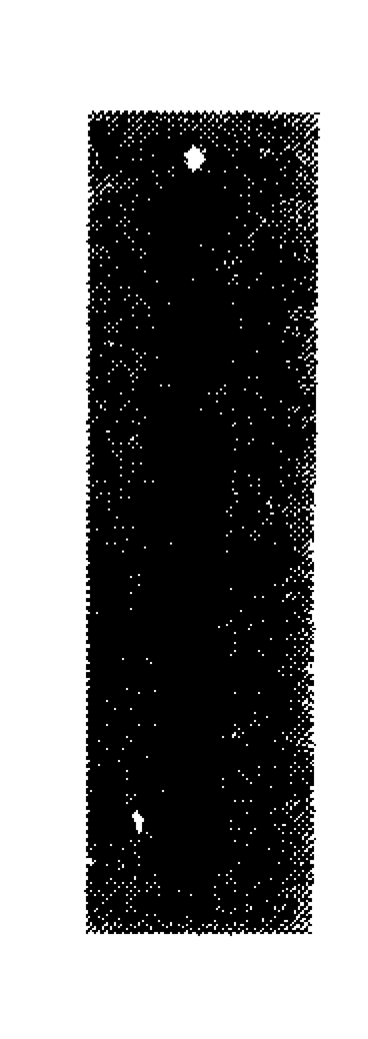
代议制度兹已成为现代政治上人民参政之新体制，美国各州早已采行。各州所设之州会议，皆由人民选出之代表所组成，至其选举时间则各不相同，自一年至七年不等；其间并会经过独立革命之役，但人民代表之精神与作为，并无违反人民自由意志之处，且咸能发挥无遗，始终如一，终获征服种种困难而完成独立之使命。准此而论，二年选举制对于人民自由，已有此具体证据，实无危险性可言，故尚可视为健全之制度也。

其次，二年选举制是否实属必要，抑属合用一项问题，吾人兹可以种种理由予以肯定之解答。

凡对立法事件，缺乏刚正意志及相当学说，以作健全之判断者，即不能成为合格之立法员。要知立法员之一部分学识本可由该员之个人地位及公事上所得之接触而获得之；但另一部分则必须由实际经验中获得之，此须日积月

累，方能求其丰富，然后自可知所使用。故在此种情形之下，欲求其增进学识及积聚经验，则全视其任期短暂而定。各州目前所规定之议员任期，大多皆为一年。兹所引为疑问者即规定其任期为二年是否较诸一年，可以使其积获更多之经验与学识，其结论当可予以肯定之答复。

抑有进者，各州法令在其本州之内，皆属一致，且为该州每一公民所习知，故州议员之必要学识，尚属有限，其任期短暂，亦可无关大要。惟合众国全部之情形，即属不同，不但各州法律互相歧异，且全国政务又须遍及于广大之领域内，尤以各地地方事件，更属五花八门，故若不在中央议会之内，即无从获悉其全部情形，得一准确之见解。由此可知立法事务极为广博，议员理须具有充分之学识，始克胜任。试以法律一端而论，各州众议员即皆应有所知晓。例如对国际贸易如何方可予以适当之调整？若对各州有关商务、海港、习惯、之各种条例，一无所知，即无从处理其事；若对各州间之情形，亦不熟悉，则各州间之本身商务，亦将无法加以调整。



关于捐税事件，倘不知各州之不同法规，则亦无法作适当之分配。其次，编练民团之事亦然。此皆联邦立法之主要目的，故需具有广泛学识之众议员，方能应付裕如。

上述种种即为制定联邦法规之最艰巨工作，必须各州代表经常接触，互相洽商，然后始能求其日臻完善。

同时外交事件亦为众议员所应具有之一种学识。例如调整国际商务事项，众议员所应有之学识即须熟悉美国与别国所订之商务条约，并须了解该国之商业政策及其法律，然后方能制定其适当立法。众议员虽不直接参加外交谈判，但与各部有其必要之联系性，尤其是立法手续方面，众议院例须与之合作办理，故亦应具备外交上之学识。

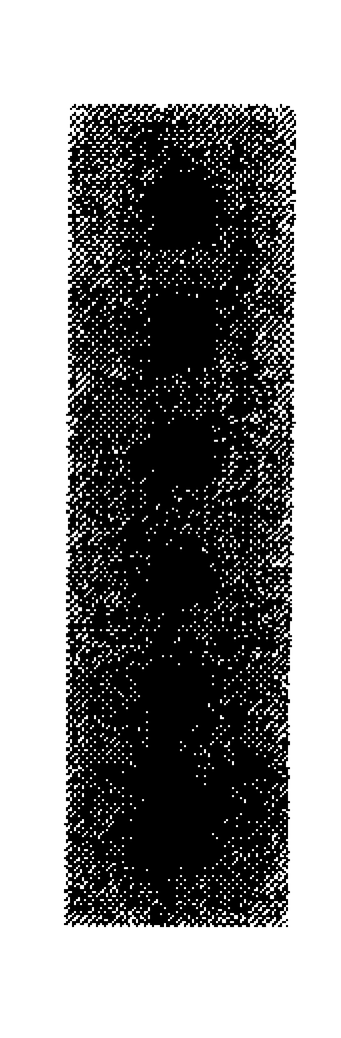
此外尚有种种次要事项，亦值得加以研究。例如众议员之任期倘限为一年，而其居住之一州，距离政府所在地既远，则往返定必多费时日，致服务时间减短，即足以影响其职务，无以发挥其力量。

综上所述，吾人当可获得一结论，即每隔二年改选一次众议员，乃属公务上所必要，且亦为合用之制度；同时人民之自由，亦可由此获得保障。

兹再进而讨论各州分配众议员名额一项问题，此在原则上乃亦根据直接税法规加以决定之，但此非各州不得以其居民人数为标准，以摊派各州人民代表之谓。兹兼以分配税额之法规为标准，虽非依据选举法原理而定，但此一办法，殆尚少争辩之余地。盖众议员名额分配乃有关人民个人权利之事，捐税乃有关人民财富问题之事，使其对国家尽其义务，故同时依据税法而决定各州众议员之名额，实为最适切之办法，且就法理上论之，亦要以此为较少争

执之余地，且亦为最合乎应用之办法。

更以美国之固有情形而论，倘仅以各州居民人数为众议员名额分配之标准，则黑奴应否亦列入计算？是亦需加以说明者也。按诸实际，各州黑奴系列入自由公民之捐税比率之内，是即黑奴乃属一种财产，并不视为人民之一员。黑奴既被视为财产而估定其税值，故不应仅以该州之户口调查数字而定为人民代表之标准。余深知此必引起国人强有力之反对，兹当开诚公布，以说明其理由。



论者皆谓："代表乃与人民关系较密之事，捐税系与财产直接有关之事，故对黑奴仍宜有所区别，不应仅视之为一种财产，而绝不顾及其人民身份。且就实际意义而论，黑奴乃兼具二者之性质，一方面自亦为人民，但在另一方面则具有财产之性质，可由其主人加以转卖；惟其生命与自由，亦受保护，此在法律上视之，实亦为社会之一员，并非仅属一种财物而已。联邦宪法今既亦承认其具有混合性质，则若不予以代表之权利，即属不能符合平等之原则"。所言固属事实，且为吾人亦表赞同。

但制宪会议今所制定之名额分配办法，对于代议原则，仍属符合，并可借以产生良好之结果，盖国会欲取得准确之户口数字，虽可自行加以调查，但亦需各州襄助其事，且须使各州不得任意胀缩其人数，亦属机关重要。职是之故，倘仅以人口数字定为名额分配之标准，则各州为

其利益着想，定将虚报其人数，以少报多。倘单以捐税法规为标准，则其结果将适得其反。新宪法兹规定二者并用，分配各州众议会名额时须同以人数与税额为标准，则彼此权其利益之轻重，自不致从中舞弊。由此可知，此实为可以获得公正结果之办法也。

众议院之议员总数问题殆为众议院在组织上最值得注意之事项，且就其性质与力量而论，实亦属最有兴趣之问题。今反对宪法对此所作之规定，其理由有如下述四端：

一、众议员人数如此之少，力量不足，恐不能成为公共利益与自由之安全托管人。

二、全国幅员广大，众议员恐不能周知各地之地方情形。

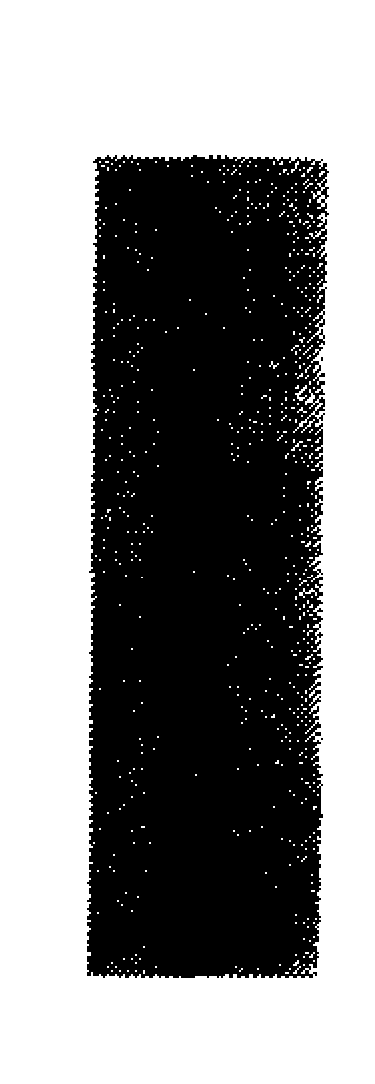
三、某一阶级所选出之众议员，恐不能顾及人民大众之情绪，甚至或将使少数人得占优势，而损及多数人之利益。

四、众议员人数方面既有上述之缺点，则以后人口数字增加，更将失却比数之均衡。

兹试先述宪法所拟规定之众议院人数，然后再行逐一解答上述诸题，其办法乃规定众议院在成立之初先由六十五人组成之，其后在三年内可即举行户口调查，根据每三千名居民可选出众议员一名之原则，则众议员人数即可由此增加。以后再隔十年调查户口一次，众议员人数仍即按

此办法递增。准此而论，则在第一次调查户口之后，众议员人数至少当可增至一百人，此绝非过分之臆测，若再依此递增法计算，则在二十五年之后，吾人可望其增至二百人，五十年之后增至四百人，由此当可断言决无人数过少之虑。所述第四项反对理由，是亦并不成立，届时必可根据宪法之规定，保持众议员与人口之均衡比数。

第一点反对理论，吾人兹将切实加以解答者乃暂时所规定之众议院人数，反对者既嫌其过少，则是否真将危及公共福利与自由一项问题。要知暂先定为六十五人，为期仅为三年，以后可望增至一百人或二百人，其理由已说明如上，则能否可使众议院成为保障美国立法权之可靠托管人，是亦为尚待解答之问题。余个人对之，并不加以否定。且就当前之情形而论，余敢谓联邦宪法所原定之人数，对于众议院所负担之托管责任，以维护国人之福利与自由，实亦并无不妥之处。



再就反对者之立场而论，殊亦不知其所指之危机为何？岂畏惧其贪婪外国之黄金乎？倘外国之黄金果足以引诱吾国统治者从中营私舞弊，以出卖各选区之利益乎？果尔，则试问吾人在此成立自由与独立国家之初，又将发生何种意外事故？要知此次领导吾人革命成功之国会，其人数即较现拟组成者为少。复次，彼等且皆非人民所选出，亦不对人民负责。试就其责任言，则彼等处理国事，常以

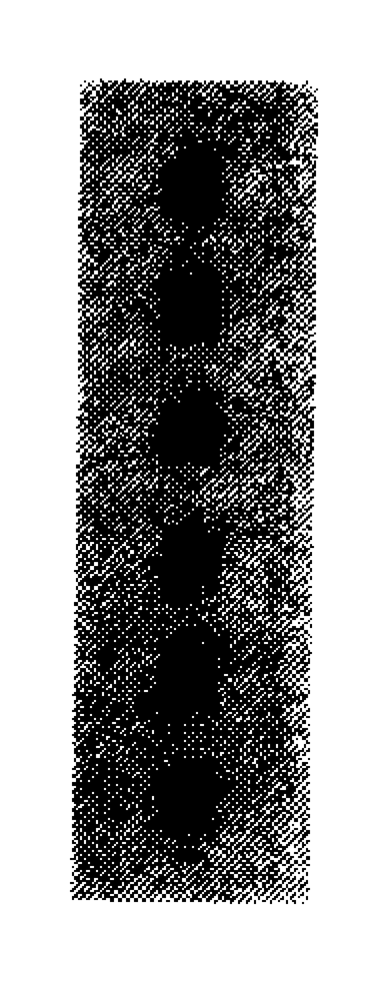
秘密会议为之，并亦负有处理外交事件之唯一任务，且在战争之过程中，更以国家之命运，置于手中。其权限之大，由此可以想见。但吾人经验所得，并未见其有卖国之行为，亦未见其使国家政务陷于停滞。以此例彼，其理益明，故人民在选举时，只须审慎为之，并非所托非人，所言似可不必忧惧也。

第二点反对理由以为众议员人数过少，恐不能周知各地之地方情形，以致有忽略其利益之虞。此种心理显系以为美国幅员广大，众议员人数不能与之均称所致。实则彼等并未考虑及国会与其他立法机构，在系统上有其区别在也。兹试简述其特点，以明其究竟。

众议员应熟悉其代表区域之情形，方能期其顾全该区之利益，固为重要之先决条件；但此可以众议员之身份处境及其有关职权，而觇知其大概情形。至其他微细之特殊事项，虽或并不属诸立法范围以内，而在执行立法事项时亦有互相关联之特质者，则应视其行使特殊职权时，依其权限而判定其知识程度。

然则联邦立法之目的究为何物？其最关重要而尤需熟悉当地之情形者乃商务、捐税、及民团等事。欲求适当调整商务关系，所需之种种情报，可详上文所述。但就有关法律及各该州地方情形之情报而论，则只需极少数之众议员既足以推动联邦议会之政务。

大体上言之，捐税乃与调整商务关系有关之事务，亦与上述理由相同，故亦需熟悉各州之情形始能征取税收。准此而论，则所选出之少数代表，是否已足应付其事？此则只需将最大之一州分为十区或十二区，自即可解决其特殊地方情形一项难题，故可不必列为该区众议员所必备之知识范围以内。除此以外，各州之法律，亦可由众议员据之为准绳，盖各州对此皆制有特定条例，联邦议会只须汇集各州之法规，共同加以检讨，经过修订之后，自即可制定全国适用之捐税条例，故众议员人数虽少，事实上已足应付其事，对各州情形自亦不致有何隔膜。



更就其他方面而论，联邦议会实尚有其他利益在焉。要知各州众议员既皆具有充分之法律学识，并亦熟悉各该区域内之地方情形，且多数皆曾任州议会议员，则对各州情形，自应早已胸有成竹，游刃有余，故组成联邦议会之人数虽少，当仍能收获集思广益之效，以对国家有所贡献。

其次，民团事件亦同与捐税情形，如出一辙。各州之募兵训练办法，自各不同，但各州众议员自亦熟悉各该州议会所订之条例，故人数虽少，亦仍能驾轻就熟，处理其事。

凡有识之士对此稍加思索，当皆能了解众议员能有适当之人数，自不致发生忽略地方情形之虞，并在必要时，

尚可使之搜集各方之情报，以供参考与研究。且少数众议员，既皆分别来自各州，地方情形自皆耳熟能详，复皆具有必要之学说，并非滥竽充数，对各州情形自不致有顾此失彼之虞，故可无庸多所疑虑也。

第三点反对理由以为某一阶级所选出之众议员，恐难望其顾及大众福利，甚至或将因其满足少数人之欲望，以致损及多数人之利益，凡此皆属过甚其词之言。究其心理，殆未明了共和政体之原理，一以寡头政治之影响为念，致有此种疑虑也。

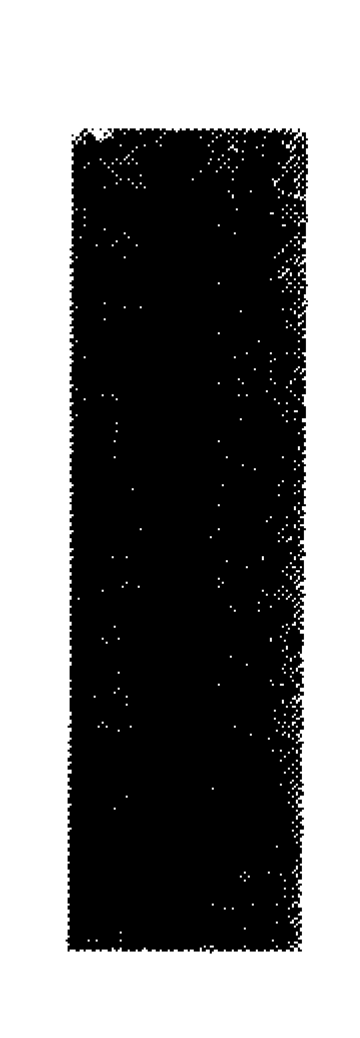
要知政治机构之基本目的，第一应择一最具智德及公益心之人，为其执政者。其次应制定种种防范措施，使其在任职期内，不致昏聩用事，则国家自能获受其益。今新宪法既规定以选举方式，产生国家之执政者，是即共和政体之优点也。以言防止政府腐败之措施，则亦已定有种种条例，其中要以限制其任期及使其对人民负有相当责任等项为最有效。

今需研究之问题乃众议院之组织情形是否符合共和原则，抑或将牺牲多数，以满足少数人之利益？倘属符合共和原则，则对于各阶层人民之利益，是否皆能一视同仁？此则先需说明众议员之选举人究系何人，及选举人之目标又为何人，方能解答上述二项问题。要知选举人，乃由美国人民亲自为之，无分贫富与智愚，皆可参加在内；至其

选举目标，则每一美国公民，凡能博得国人之尊重与信仰者，皆有当选为众议员之机会，实亦并无出身富有，宗教信仰，或职别等资格上之限制，故国人倘认为该人情形，可以使其担负该项责任，并可期其忠实于本州者，即可投票选举之，自亦并不受有限制。惟选举时所应注意之事项，有如下述五端：

第一、公民既以其品学而被推选为众议员，此当可鼓励其忠实于所负之使命。

第二、众议员既已就任，则至少对其所代表之一州，不致有所偏好，且事关其个人荣誉与名望，倘竟不能奉公守法，自将被众人所唾弃。



第三、众议员与其选区之联系，需不抱私心，方能加以增强，故彼为争取众人之拥护，自将尽其对人民之责任。

第四、众议员之当选全视民意之向背而定，并受定期改选之约束，则彼欲连任，自不敢稍存偏袒之心。

第五、众议院受有不得施行压迫措施之限制，既已有此规定，则众议所能通过之法律，即不能对其友或敌，存好恶之私心，惟能秉公处理，始可付之实行。

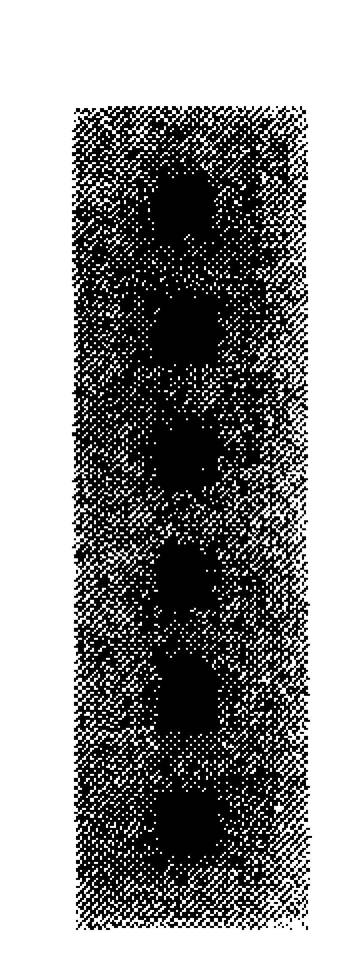
众议员与选区间之关系，既如上述，由此可知众议员当能忠于职守，顾及大众之利益，决不致使多数人之福利，牺牲于少数人之手中，是可断言者也。

最后一点反对理由乃以为众议院人数不能因人口之增加而随时递增，此完全系误解之言。

要知联邦宪法今所规定之人数乃属暂时性质，其时效仅以三年为限。以后每隔十年将举行户口调查一次，每三千人中可推选众议员一名，按此比数增加名额，是已有明文规定众议院可随人口之增加而定期增加其人数。前文业已有所说明，兹不赘述。

第九章　立法机关——参议院

汉梅哲三氏原著



——参议院之体制——参议员之资格——参议员由各州州议会选任——参议员名额由各州均等分配——参议员之任期问题——参议院所赋有之权力——有缔结条约之共通权——有任用政府官员之共通权——有审问弹劾案之权——

众议院之体制已如上文所述，并已就值得注意之反对理论，一一加以驳覆。本章兹将检讨参议院之体制问题。其在组织上所应研究者，有如下述五端：

一、参议员之资格。

二、各州州议会之选任参议员。

三、参议员名额之均等分配。

四、参议员数额及其当选后之任期。

五、参议院所赋有之权力。

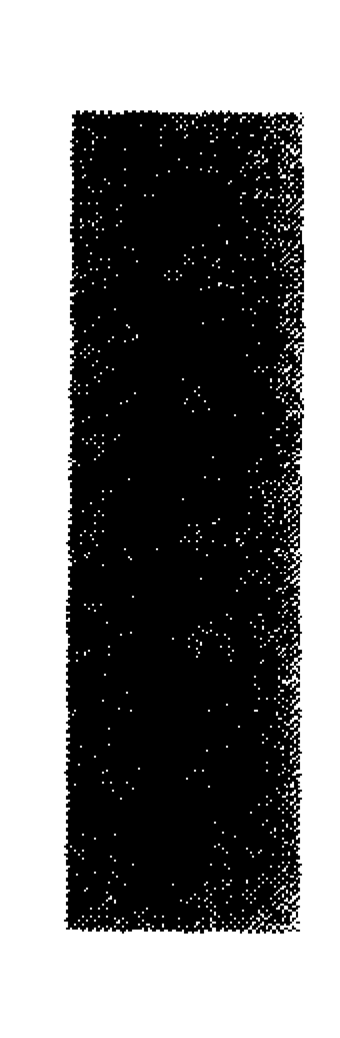
一、**制宪会议今所规定之参议员资格，其与众议员不**

同者乃其年龄应较众议员为高，其公民资格亦较长。易言之，即参议员之年龄至少须为三十岁，众议员则只须二十五岁；参议员之公民资格须有九年，众议员则仅须七年。此因参议员之任务，性质不同，须有较为丰富之学识，及坚定之性格，方能胜任，兼以需要参预国际间之事务，阅历较多，方能审察世界局势，故在资格上特提高其年龄之规定。至其公民资格提高为九年，实系一种审慎措施，盖一则可使归化之公民，其才能已为众所信仰者，不致遭受排挤；二则在容纳归化公民为参议员时，可不致失于检点，致启外国势力支配国务会议之门。

二、关于各州州议会选任参议员一事，兹可无需多所论述，盖设置一政治机构所拟定之法规及制宪会议所提出者，殆已为最孚众望之方案。其办法乃系选任方式，可使各州州政府成为组织联邦政府之原动力，并可借以保障各州之州政权，形成二者间之最佳联系。

三、参议员名额均等分配一项问题，惟需对大州与小州方面之相对要求，寻觅一折中办法，当可加以解决。国家乃由人民团结而成，故各州自应按照比数，选派代表，参加政府；各自主独立州合并成为一个联邦，其党派之大小虽各不同，但参加联邦议会之名额，理应均等加以分配。果尔，则兼具国民与联邦双重性质之共和国，其政府之组织亦应兼具按照比数与均等分配之双重原理，但亦不

应专持理论，而不顾实际。要知美国政治情形特殊；目前尚需以友好与互相敬让之精神，以推行此项宪政学理。美国兹需成立一势均力敌之统一政府，以治理全国政务，益因当前之政治局势而更形迫切。但若迁就大州之愿望而予组织成立，则必为小州引为不满，循至闹成两不相容之局面，故就美国之实情而论，首宜权其利弊之轻重，然后方可定一法则，以使各方遵守。抑有进者，各州获得均等之票数，即为各该州所保留之主权已取得宪法上承认之谓，故均等分配办法应使大小各州皆能接受，然后方可集合各州，结成一个共和国。目前各项法律或决议案，倘不能获得多数人民之同意，并经各州多数之赞同者，即不能使其成立。此一钳制办法自亦有其利弊，但为小州之利益着想，则较为合理，可使其免受特殊之危险；此在大州方面，则仍可借其庞大供应力，以阻止小州滥用此一特权。准此而论，宪法兹所规定之名额均等分配办法，较诸其他办法，实更为妥善也。



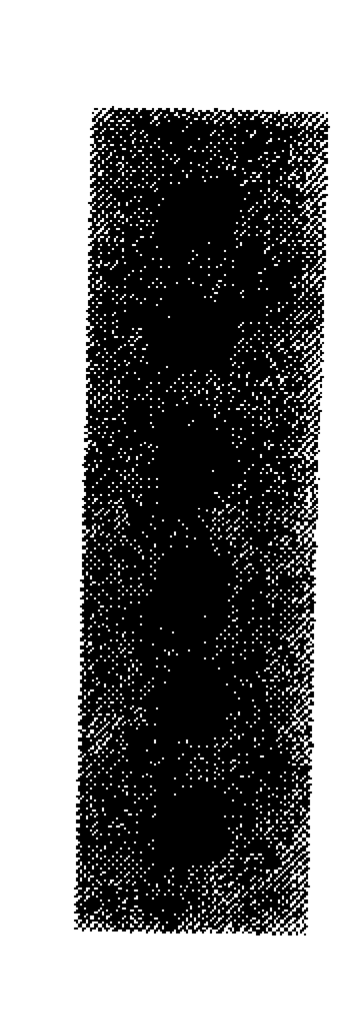
四、关于参议员之数额及其任期问题，吾人先须研究设置参议院之目的，然后方能予以确切之解答。要知凡共和国而不设置此一机构，实有种种不妥之处，盖执政者可因此而忽略对选民之责任，以致不能使其忠于职守。今设置参议院之目的即在避免此类不幸事件，使之与众议院分权而立。立法系统既属健全，则自能弹劾政府，发生效

力，使人民之自由与权利，获得双重之保障；执政者营私舞弊及不忠于职守之阴谋，亦皆可得以戢止。此须参众二院权限分明，对各项正当措施，意见融洽，然后始能推行共和政治之真正原理，其关键即须视参议院之力量而定，是即参议员之人数与任期之问题也。

好乱成性之领袖每易因一时之情感冲动，而诱使议会通过越规之决议案。此种情形在各国历史上业已数见不鲜，即在美国，其例亦已不胜枚举，故需设置参议院，以尽其监察之责任。此对参议院之条件，即务须求其刚正不阿，此与参议员之品格亦有关系，故其任期应较长也。

再者，贤明政府所应具之要件有二：其一为忠于政府之职守，其二为履行其职守之学能。多数政府皆不能二者兼具，以言目前之美国政府，即为缺乏办事能力。今联邦宪法所拟设立之参议院，即为补救此一缺点，以使政府既具备办事能力，同时亦能保持政府之忠于职守。由此可知参议员任务之重大，其研究法制之工作，尤为重要。若参议员任期短暂，则对此公职，皆存五日京兆之心，不能专心致志，研究各项法制，全国事务，以及有关国家利益之复杂事件，结果在行使其立法任务时，必将时有错误，以致动辄需要修正；前任与后任交相责难，影响所及，政府办事能力，亦将因此削弱，故参议员任期应较长，然后方能增进其工作效率。

政治机构首需求其增进行政效率，但议会更迭无常，每次议员举行改选，终必使其半数告退。新进人员资历虽皆合格，但人员更动之后，议会意见亦将随之而异；意见既经变更，则所已采取之各项措施，亦将因之更改。国策时予更张，既非审慎之举动，复少成事之机会，国事重大何能反复无常，不但将失却外人之尊重与信仰，且将自毁国格上之一切利益；个人行止无定，治事无计划，尚易自毁其前程，何独国家哉？美国目前即处于此种情形之下，不为友人所尊重，而为仇者所嘲弄，竟致成为各国争取渔利之饵。抑有进者，国策无定，对于内政上之影响，或将更为重大，人民自由殆将首遭其殃。法律本为人民所自行制定，倘法律案卷繁重，即使人难以阅读；内容杂乱无章，则不易使人了解。倘再在公布之前，既已修改订正，后复屡予更改，则何人能断言今日所颁布之法律，明日是否仍属有效。法律乃行动之规则，既不能予以确定，则将使人民无所适从，造成社会之不安。尤要者，国家政务不获稳定，则无异为具有冒险性之少数有产阶级制造机会，向勤勉与无知之民众，榨取不合理之利益，为其造一营利之机会，故国家法令务需求其统一不变，社会安宁始得稳定，国内工商业始能日趋繁荣。此则须使参议员之任期较长，由其缜密制定稳定性之法令，始可收获成效。



总之，一国应有一国之性格，参议院之效用亦在此，

俾政府有其固定性之人员，制定国策，使外人有所认识；并须顺应世界舆情，推行正当之措施，种种错误与愚行始可得以避免，以使国家同站于世界列国之林。此则决非时有变迁之机构所能达成，故须精选相当数量之人员，由其专司其事，并应予以较长之任期，专心致志，戮力于此，方能有所成就也。

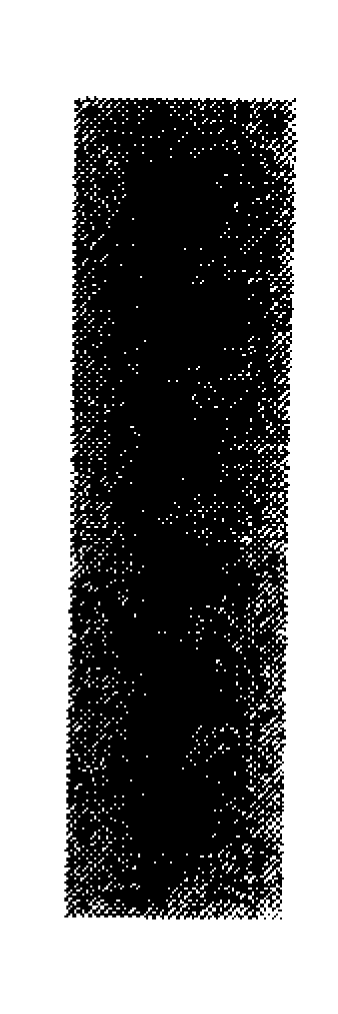
五、参议院所应赋有之权力，兹试举其大要，分述如次：

宪法第二章第二条规定大总统在获得参议院之劝告及同意，并经出席参议员三分之二多数之赞同时，有缔结条约之权。

按缔结条约本系一种重大权力，尤其是关于战争，媾和，及商务等事，更为重要，故宜制定一种方式及各项防范措施，由最适当之人员专责办理，方可确保其最大安全性，使全国群众同受裨益。制宪会议有鉴及此，兹特规定由选举团所选出之大总统，专责办理。同时亦规定由各州州议会选派代表所组成之参议院，共同负此责任。此一方式即属顾全人民选举之最大利益，盖总统选举团及选派参议员之州议会皆为有识之士及有地位之公民所组成，故可相信其判别能力，在投票时必能选出学问与道德皆属高超之人员，并为人民所一致信仰者。今所制定之宪法对此尤郑重其事，特规定未满三十五岁者不得当选为大总统，未

满三十岁者不得当选为参议员。由此当可断言所选出之大总统及参议员是皆洞察国情，顾全大局，及能增进国家福利之人士，故由此辈人士负责处理缔结条约一事，当属绝对安全。

处理事务均需具有一种制度，方能收获事半功倍之效，此一原理已为众所周知。但此与治理国务之重要意义，则尚为民众所未尽知，致有人主张组织人民会议，由其执掌此权，但此一机构之组织人员定必时有变迁，人民奔波无定，何能求其克尽所负之任务，以对国家尽其责任，职是之故，制宪会议遂规定缔结条约之权，应交给贤能人士，专责办理，并予以相当充分之时间，服务职守，俾可使其驾轻就熟，然后治事方能发生效力。今所规定之任期即在使其能有获悉政治情形之机会，待积获相当经验之后，自能望其对国家有所贡献，造福社会。其次关于参议员改进一事，制宪会议几经考虑后所规定之办法，乃为每隔二年改进三分之一参议员，以免调换全部人员，致新人处理政务有无从着手之苦；此一办法，且仍可保持参议院之原有风格，不致因改选而完全改弦易辙。

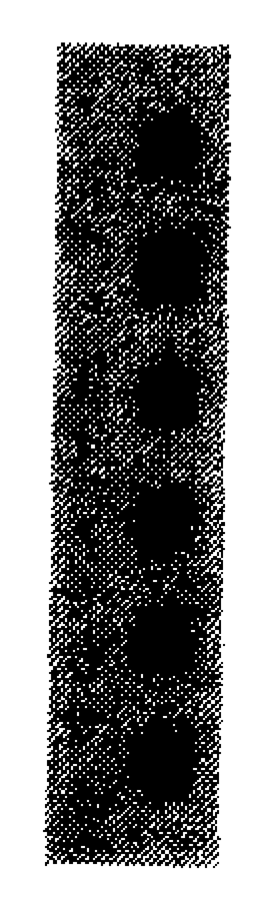


其次，商务与航务事件，众人亦皆承认应有一种健全制度，加以整饬。此与所订之条约及法律，皆有关系，应使之不相抵触，然后始可增进其业务。此其意义极为重大，故缔结条约及制定法律均应与参议院共同为之。

但进行缔约谈判，有时亦须保持其秘密性，始能迅速成功。此则惟有总统一人在征得有用之情报后，始能秘不加以宣布。若由人民会议全权为之，即不克严守秘密，结果必致败事。判宪会议今所订定之办法，虽规定大总统须得参议院之劝告及同意后，方可缔结条约，但大总统仍可审慎从事，保有处理机密事项之余地。

抑有进者，人事常有盛衰之变迁，且其时期，效果及动向，并无规律可循，复绝少类似之情形，殊令人虽以捉摸，主其事者须洞察其内情，始能沉着应付，勿使国事动荡。凡具此丰富经验之人士亦尝谓：人事变迁每易影响大局，发生与吾人愿望适得其反之结果，此与战场上之情形，亦属雷同，故主其事者须能把握时机，临难能有应变之策，始可反败为胜，或平定政潮。过去吾人因不能保守秘密，不能迅赴事机，业已饱受此教训，故制宪会议倘今仍不注意及此，则何能推卸其责任。要知凡须要谈判之事件，类皆有其秘密性，且须迅速为之，方能不致坐误良机，以完成谈判之目的。职是之故，此由大总统专责办理最为合宜，倘在任何情形之下，尚需获得参议院之劝告与同意时，则大总统可随时召开该院会议，提出报告。由此可知宪法所规定之办法，对于谈判条约实有百利而无一弊，既可使大总统竭其智力为之，复可使其保持机密性，以期迅速成事。

情形虽如上述，但仍有人对此表示反对，另有一部分人士则表不满。其理由并非以为其有何错误或缺点，惟因条约一经签订即将发生法律上之效力，须使全国遵守，故主张仅需执掌立法职权之人为之已可。持此论调者殆未计及宪法所授予执政者之权力，要知法律须经立法程序加以通过后，始能发生效力，而为人人所应遵守，且宪法上所规定之一切权力，不问其为司法权或行政权，经立法程序认可后，即属一种义务而具有合法效力，故执行缔结条约之权，不问其名义为何，或为一种义务而签订，人民仍可在立法，行政或司法上，以之畀予另一机构；但事实上并不能如此，盖人民既以制定法律之权畀予立法机关，则有关主权行动之权力，理应由行政机关为之，俾可由彼等共同对人民负此责任。或谓条约既能成为一国之最高法律，则亦应如议会之法令，可予随时加以修正或废制。此实为新奇之理论，要知条约乃契约之另一种名称，须由双方共同遵守，倘所订之契约须由对方绝对遵守，吾则可予修正或废制，则试问何人愿与吾人订约。凡制定法律之人本可加以修正或废止；凡签订条约者自亦可加以修正或撤废，理所当然，自无疑问，但条约乃先经缔约双方同意后所签订，故日后加以修正或撤废，在手续上亦须征得双方同意为之。此次制宪会议所定之办法，在宪法上虽规定条约签订后应视为国家之最高法律，实并未扩大对条约之义务，



惟在立法程序所及之法律范围内，应予共同遵守而已。

此外，尚有若干人士认为大总统与参议员受环境之限制，对于各州利益或有厚此失彼，不能加以同等待遇之虞。并谓三分之二人数可予表决一项办法，或将忽略其他三分之一人数之意见，且怀疑三分之二人数能否对其行动，负充分之责任。倘有舞弊等情，则将如何加以惩罚？倘竟缔结不利之条约，则吾人有何方法可以加以废除？

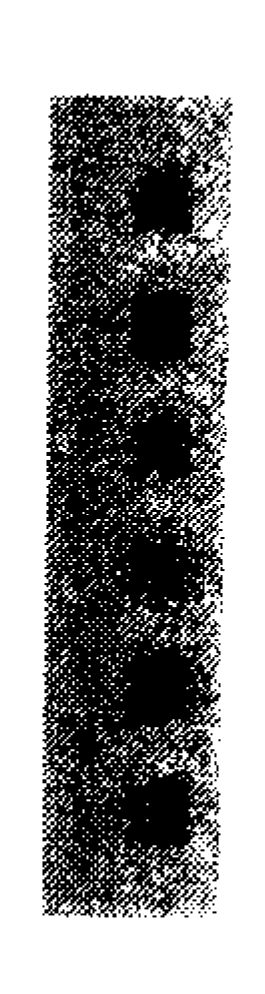
实则各州参加参议院之人数皆属相同，且多为贤能人士，共为各州之利益而为国服务；同时各州在参议院内之力量，既属相等，自亦可左右一切，以防止大总统与参议院缔结有害国家之条约。以言舞弊等情，则纯系幻想之谈。惟神经过敏者始将以为大总统与参议院三分之二人数有作出越规行动之力量。此种谬论殊不值一顾，即使发生此种意外情事，所订条约出于舞弊所成，则亦如欺骗性之合同，可依据国法，使之无效。

关于责任问题，则绝非仅视人数之多少而可确定其是否充分，惟有足以影响人之意志者，如荣誉、誓言，良知、及爱国等思想，始可使之效忠国家，尽其职责。总之，宪法今已有缜密之规定，务使缔结条约一事，发生其最大利益，倘遇有越规事件，则可引用所订之弹劾条例制裁之。

宪法所畀予参议院之权力，尚有二项，应予说明。其

一为参议院可与大总统会同任用政府官员；其二为参议院可成为审办弹劾案件之法庭。前者系属行政性质，由大总统负其主要责任，当另文讨论之；后者系属司法性质，但本文将先讨论此一题目。

按弹劾权之范围乃以公务人员之劣迹为对象。易言之，即滥用职权及违犯公职等案件是也。就其性质言，实属政治事件，盖皆系有关行政上直接伤害社会福利之事，故在审办此项案件之时，每易激起群众之感情，或党派上敌友间之异议，甚至激成仇恨，故在予以裁判之时，每易受势力强弱之影响，此宜加以注意者也。抑有进者，此一微妙而重大之任务对于国家政治声誉及公务人员生命，皆有极大关系，当可不言而喻。但政府既以定期选举方式所组成，若欲由其将此一任务交人予以适当之处理，则亦难以决定，盖其性质本易被人当作工具利用，故须保持其中立性，然后对官员之行为，方能作缜密与公平之裁判。



制宪会议今之计划乃认为参议院应有弹劾之权，由其负此任务，实最为妥善。众人既已深知此项任务有其困难之处，则对此当不致贸然加以反对，而宜郑重将事，以权衡其意义。

然则弹劾权之真正精神，究属如何？其用意是否系在检验公务人员之行为？果尔，则何人应为全国之代表，可任为国家之审判官？此则应交由议会办理，殆已可无庸加

以争辩。但弹劾案件应交参众二院，抑交其中一院办理，则尚为争辩之题目。按制宪会议今所提出之办法，亦系采自他国，并非自出新择。英国提出弹劾案之权系属诸下院，审判弹劾案之权，属诸上院。美国某某数州亦多采用此一成例，并已为众人公认为议会监察行政官员之应有职权，俾可使之无敢触犯国法。故兹亦以审判弹劾案之权，授予参议院。

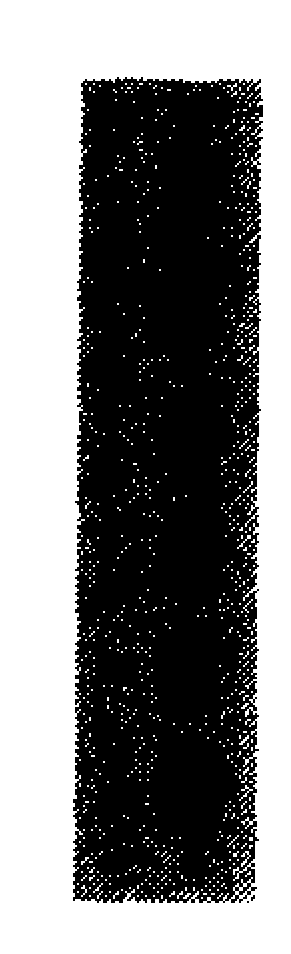
但除参议院之外，在其他机构内设置此项法庭，亦能期其保持充分之庄严与独立乎？能对本身之地位具有可以秉公处理之信心乎？能对被告与原告绝不稍存偏袒之心乎？然则能否委交最高法院审判弹劾案件，而得避免上述各项难题，则仍颇多疑问。盖此一重大任务须持刚正之立场，始能信誉昭著，使人民敬服，故法官倘不能持以刚正立场，则决难秉公处理其事。倘无威信、则公共安宁将首遭其殃，实有其危险性也。或谓可以扩大最高法院之组织，增加法官人数以审判弹劾案件，此则殊不合于经济原则，亦非所宜。

若以审问弹劾案件事务，改由最高法院与参议院会同办理，亦可有所改善否？就理论上言之，此一会同审判办法，自有其种种优点；但仍有其种种特殊不便，不能尽除其弊窦，故仍宜由参议院为主体。惟在审问弹劾案而开会时，可延请最高法院院长为主席，则最为妥善，并可除却

完全委交最高法院办理之种种不便。今制宪会议已依此办法而制定其条例，当为识者所赞同。

关于参议院审判弹劾案件一项规定，其所引起之主要异议，前文已予纠正，但尚有其他不良印象，未能完全加以消除，须待加以廓清。

其一乃谓上述规定足以混淆立法与司法之职权，不啻使之合而为一，殆属违反政治上分权之重要原理。按分权原理，前文已有所阐明，其在运用上若遇特殊事故，每需局部混合，相辅为用，此实并无完全不合之处。大体上且仍保持其分权之界限，故各权之局部混合，在某种场合，为维持政府各部间之相互关系，尚属正当而必要。例如行政长官对于议会之法令，保持绝对或有限制之否决权。此一规定在政治科学上，亦为有名学者所认为正当，俾可藉以防止立法权之侵夺行政权，是为一种必要之保障。故就此同一原理而论，参议院之可以行使弹劾权，实亦为防止行政权侵夺立法权之必要工具。兹规定以提出弹劾之权与审判之权分属于众议院及参议院，则可避免同时由一人为原告与推事之不妥之处，以免发生迫害情事。且在判定被告之罪名时须经参议院三分之二多数之同意，始可成立，此对无辜者亦属一种极大保障也。



且组约州之组织法乃规定州议会与最高法院大法官及推事，不但可组成审判弹劾案件之法庭，且为该州对民事

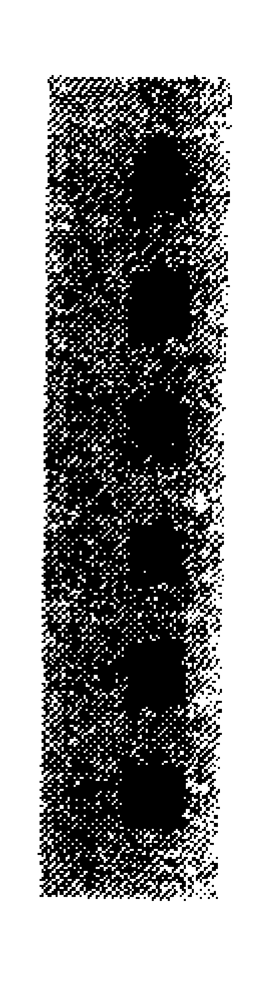
与刑事之最高司法机关，似亦有立法权与司法权混为一体之嫌。但众人对之既表赞同，而对制宪会议之计划，竟谬然加以抨击，岂不可怪？倘制宪会议之计划果属违背分权原理，而应予反对，则纽约州之组织法，亦有应受非议之处，不应厚此而薄彼也。

其二乃谓参议院成为弹劾案法庭，则使其职权将过于重大；并谓参议院既对缔结条约及任用官员与大总统有共通之权力，倘复畀予审判弹劾案之特权，则使参议院之力量，对一切均将占有决定性之优势。此种异议所言殊不精当，令人亦难作明确之解答。所可言者岂参议院过多或过少之权力，能以度量器测定其适当标准乎？倘对之既能作明确之估计，以测定其权力，并确定其谁属，则利弊得失皆可预知，一无是非可争，凡事皆可更为安全与简捷矣。但决无如此轻易之理，故在原则上论之，制宪会议所拟之计划，国家缔结条约应由大总统与参议院共同负责，既属正当；任用官员一事亦使之共同负责，既亦为众人皆表满意，则以上文所述之理由而言，参议院有审判弹劾案之权，自亦尚属合理。且除此以外，亦无更适当之机关可以承审此类案件，故疑惧参议院权力过巨之言，实属无谓之论也。

尤要者，制宪会议所拟之计划，亦有其平衡参众二院地位之条例，对参议院所执掌之种种职权，均已系上重要

之平衡锤。此即提出弹劾之唯一权利乃属诸众议院，参议院对此则仅有审判权而已。职权上已予平衡，故其权力过巨之虞，实亦并不成为问题也。

其三乃以为国家任用官员一事，参议院既有共通之权，则对官员之行为难免有所纵容，以致影响公正之评判，遂亦反对以审判弹劾案之权授予参议院。此种理由实亦不能成立。要知任用官员之手续，乃先由大总统提名推荐，待征得参议院之同意后，乃可发表任命。准此而论，参议院实并无遴选人员之权，仅在不能表示同意时，可反对总统所推荐之人，迫其另行提出人选。即使遇有此种情事，则大总统重新提名推荐之人，是否能适如参议院之意，或即为其意想中人，实亦未可必也。由此可知任用官员之权，主体上乃操在大总统手中，参议院之权仅限于赞同或反对而已，故谓其在审判弹劾案时，将有所偏袒，不能予以公正裁判之说，实属毫无根据也。

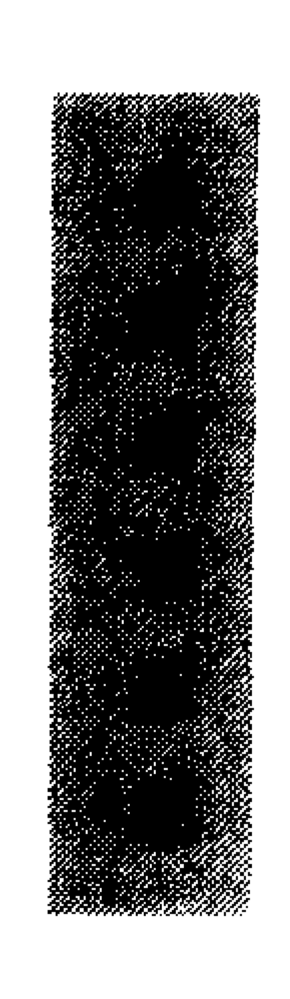


最后一项异议乃指参议院可与大总统共同行使缔结条约一项权力而言。其理由乃谓审判弹劾案既归参议院办理，则不但职务上之失职与不忠案件，可由参议员自行裁判，且遇有缔结条约，发生出卖国家利益之案件时，参议院亦可自行裁判其本身之罪状，此则何能期其判以应得之罪。此一反对理由，表面上似较余者为强有力，且亦易于使人信以为真，实则制宪会议对于缔结条约所可能发生之

卖国行为，亦已有防范之策。其条例乃规定签订条约经大总统征得参议院三分之二多数同意后，始可实行。准此而论，参议院过半数之议员，决不致人人甘愿与外人勾结，而使卖国行为竟成事实，即使大总统欲作异动，自亦难邀多数苟同，故亦可无需多所疑虑也。

第十章 行政机关

汉密尔顿原著



——行政权授予大总统——大总统之性能——大总统实权受有限制——不能与帝王相提并论——大总统每隔四年改选一次——构成大总统权能之主要因素——统一性——任期问题——生活上之适当保障——充份之权力——大总统对众议院或参议院之决议案可行使否决权——得在动员时出任全国陆海军及民团之最高统帅——有颁布特赦之权——有缔结条约之权——有提请任命驻外使节及政府官员之权——大总统之其他权力——

本章兹将研究政府之行政机关，其组织较诸政府内之其他机构，欲求其处置适当，尤多困难，而非轻易所能判定者也。

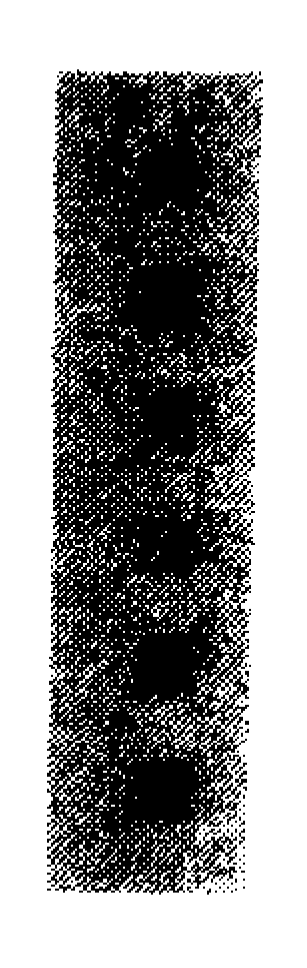
一辈反对宪法人士所发表之议论，实皆竭尽其误解能事。其立场乃基于人民厌恶君主之心理，而发出种种疑忌之言，以反对合众国所拟设置之总统，甚至视之为变相之

帝王；且为确证其近似性起见，更不惜以种种虚构之言，描摹总统之职权，危词耸听，竟谓为较诸帝王特权更大，而与英国国王之尊严面目与荣华富贵，相提并论。其用意无非欲激起人之反感，此对行政机关之威信影响甚大，故宜先予纠正，以免混淆视听。兹试分析大总统之职权，以明其究竟。

宪法第二章第二条第二节规定大总统“得参议院之劝告及同意时，有任命大使、公使、领事、最高法院推事，及合众国政府其他官员之权，此项官员之任命乃本宪法未予另行规定，而须以法律规定者”，其后所附加之一节乃谓“大总统在参议院休会期间，有任命一切官员，以补缺额之权，惟该项委任状至下届参议院会议结束时即告满期”。由此可知大总统任用官员之权，实受有限制，宪法所未规定之任命事项，则有法律规定之，且大总统之任命并不及于国会议员。此已有宪法明文加以规定，无需再经法律加以指正，凡此种种皆属不争之实情也。

关于大总统可任命一切官员，以补缺额一项权力，实亦可无需多所疑惧。此可以下述各项理由，以却除众人之疑团。其一，上列条文所说明任命合众国官员之方式，乃属前后互有关系，互相补充原文之不足，故任命官员之权力实同属于大总统与参议院。此则必须在参议院开会期间，始能行使之；但欲使参议院经常开会，在事实上则既

非所宜，亦非便利；倘在其休会期间遇有缺额，而国家政务不能有一日之停滞，故特在附文中授权大总统，可在休会期间，发表临时任命。惟其时效至下届参院会议结束时即告终止。其二，倘该一条文乃补前文之不足，则其所指之缺额当指前文之“官员”而言，自与参议院之议员无关。其三，试就“在参议院休会期间”行使此一权力及“至参议院下届会议结束时”即告满任而论，是已在时间与时效方面阐明此一规定之意义。倘果指参议员而言，则亦可知其仅属临时性质。总而言之，议会之任命事项本具长久性质，惟在休会期间所发表之任命，则至下届参院会议结束时即告满任。其四，宪法第一章第三条之规定，亦可用以解除种种疑问与误解。其文字有谓：“合众国参议院由各州州议会选出议员二人组成之，参议员任期定为六年……倘在任何一州州议会休会期间，因辞职或其他缘由而遇有参议员缺额时，则该州行政长官于州议会召开下届会议以补该项缺额之前，可任命临时参议员”。准此而论，州长之任命权亦属临时性质，今对大总统所限制之任命权，亦即依此原则而定。由此可知，大总统之任命权实受有相当限制，其理已明，众人当可无需疑虑也。



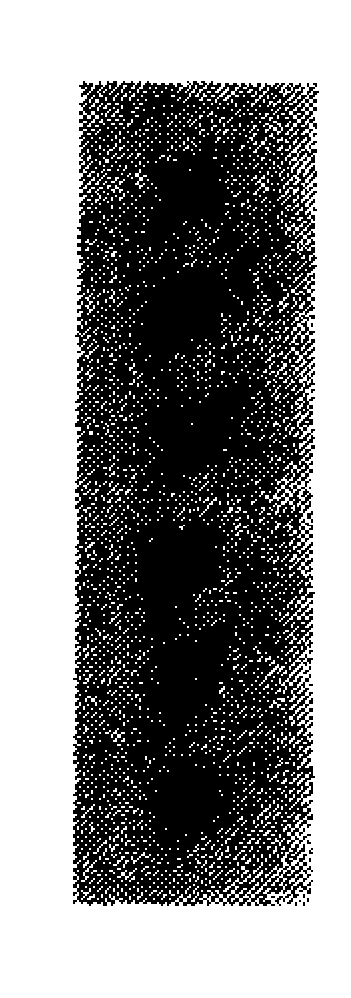
大总统所负之任务极为重大，故选举一事，宜以人民之意志行使之。除此以外，则别无更善之办法。此乃有关选举法之问题，亦宜求其妥善，切不可交给原有之任何团

体，以免发生流弊；宜在选举大总统之时，由人民所推举之特定人员负责选出之。此辈人员乃负有直接选举大总统之责任，故皆应具有丰富之鉴别力，务必使之选出最适当之人物，然后付予大总统之重任。今所规定之选举程序即先由人民在民众间选出少数人员，专司其事，由其审察实情，并征集各方消息，详予考核其资历，故其所得之判断，以理度之，自不致选出并不合用之人。

选举大总统之时尤宜注意于避免发生骚扰混乱之事，盖大总统负有主持合众国政府之重大任务，竞争势所难免，故宜竭力避免恶劣之事。今制宪会议对此所拟定之预防措施，允为一种防患于未然之有效办法。在选举大总统前先选出若干人，组织一直接选举团，自可较诸仅许选出一人，以代表人民，其可能引起之骚扰，当可较少。且各州所推出之选举人，乃分别在各州内举行选举，故较诸多人集在一地。并在同一时间内举行，自亦不致激起群众之情绪，而得藉此避免多惹事端。

次如种种奸计阴谋，及舞弊等事，亦应设法加以防止。此皆共和政体最顽强之敌人，而为各方所可能作出之行动，尤以外国欲在该国政务上取得不正当之优势者为最多，盖彼欲达到此目的，则必须从中密谋，使其幕中人出任合众国大总统，方可随其私愿；但制宪会议兹亦已考虑及此，故为防止此种危机起见，特规定并不由原有之团体

负责选举大总统，以免发生贿选情事；而须由人民临时选出其代表，组织选举团，办理选举大总统事宜。同时选举团人员之资格亦有种种限制，凡其地位与大总统职务有密切关系者，例如参议员，众议员，及负责合众国其他有关任务之官员，均不得当选为选举团人员。经此规定所选出之代表，既可望其不致存心作恶，则舞弊等事自可得以避免，且属临时性之组织，其关系各不相谋，则自然亦能获得满意之结果，中途不致有何演变。倘欲对之有所勾结，则人数既众，自非一时所能奏效；且各州选举团并不聚集在一地，乃系散居在各州之内，故欲从中操纵，亦难以与之相通，旅程隔离，实亦使之不易奔谋也。



此外尚有一重要条件，即大总统在其任期内，除对国内人民之外，对于其他一切，均应保持其独立地位。不然，则大总统为迁就人情，以苟延其任期，结果必致牺牲其公职，故选举亦应由人民推出代表为之，如此方可保障其利益。

今制宪会议所拟定之计划，已将种种优点列举在内，此即各州人民应选出若干人为大总统之选举人，其人数与各该州所有之参议员与众议员总数相等。各州大总统选举人即聚集在各该州内，投票选举合于大总统资格之适当人选。其所投之票数及名单，均应汇集之后，送往合众国政府所在地，由参议院当众开票，得票最多者即当选为大总

统，但有时得票最多者并非一人，而数人所得之票数，复相同者，则应由众议院就该大总统候选人中，推选一人为大总统。

副总统亦以同样选举方式产生之。其所不同者乃副总统系由参议院所决定，大总统则由众议院所决定。

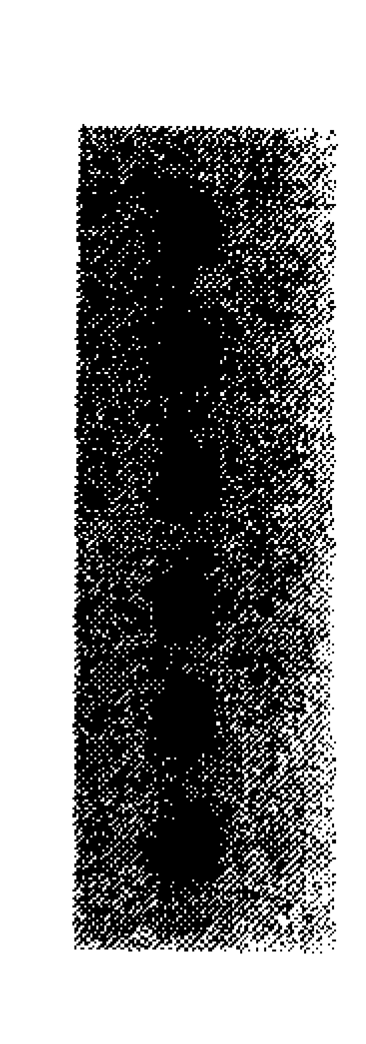
有谓大总统之外，再选举一非常人物为副总统，实属多余而加以反对；并以为可由参议院推出一人以应付此一需要即可。此则有两点理由可以证明制宪会议计划之合理，其一为参议院应始终保持其绝对之决定；其二为有时或需一人代行大总统之职务，故应另行选定一副总统也。

兹再根据制宪会议所拟定之计划，阐述大总统之实在性质，以期纠正各方之见解。

首需注意者即为行政权，除少数例外之外，余皆授予大总统一人。此在形式上言之，果与英国国王相似，但合众国大总统每隔四年须予改选一次；惟在博得全国人民之信仰时，始有当选连任之希望。即此一端当可证明其性质实与英国国王不同。要知英王乃世袭君主，可以永久居留王位；合众国大总统则可四年改选一次而易人，并在任期内倘犯有过失时，则应受弹劾与审判之处分。倘所犯叛国，行贿，或其他重罪而经证实者，则即可予以免职。且在进行诉讼时，亦可依照普通法加以惩罚；英国国王则截然不同，其地位神圣而不可侵犯，且不受法院之裁制。倘

国内不发生革命危机，则英王绝无受人惩罚之虞，故就新宪法所规定之大总统地位而论，当即可明其绝无此种有利条件也。

合众国大总统对于参议院与众议院所通过之法案，仅有退还该院，令其复议之权。倘参议院或众议院仍以三分之二多数，加以通过，则该项法案仍可成为法律。此在英国国王，则对于英国国会上议院或下议院所通过之法令，有绝对加以否决之权。由此可知合众国大总统之否决权乃受有一种限制，与英国国王之绝对否决权，是亦绝然不同也。



合众国大总统在全国动员时，可出任合众国陆海军及各州民团之最高统帅；对于背叛合众国之罪案，除弹劾案外，有颁布缓刑及宽免之权；可提出认为必要与妥善之措施，交国会讨论；可在非常时期，召开参议院与众议院，或任何一院之会议；在参众二院对休会时间意见相左时，可令其休会至适当之时止；负责注意法律之忠实执行，及任命合众国之一切官员。凡此种种似皆与英王之权力相同，但其不同之处有如下述数端：其一、大总统惟在宪法规定下，全国实行动员时，始有临时指挥全国军民之权；英王则在其辖境内，始终有指挥全国军民之权，故就宪法之规定而论，大总统此一权力实较英王为薄弱。其二、大总统出任军事最高统帅，性质虽与英王相似，同属一种名

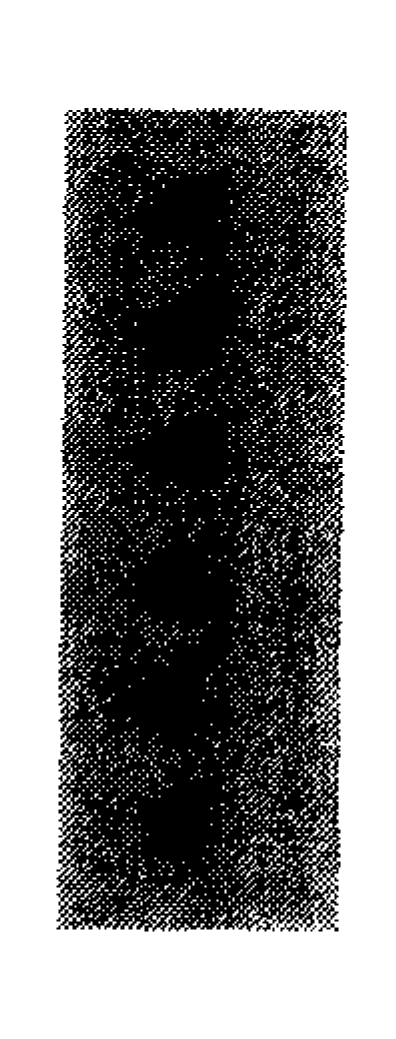
义而已，但其实权亦次于英王。切实言之，大总统惟负指挥军队之责，英王则兼有宣战与整编陆海军之权。联邦宪法兹已规定宣战与整编军队之权，皆归合众国国会执掌。其三、大总统颁布特赦虽包括一切案件在内，但弹劾案则不在其权限之内。其四、大总统仅在议会不能决定休会时，始可宣布休会；英王则可宣布国会闭会，甚至可以下令加以解散。

大总统经参议院之劝告及同意，并得出席参议员三分之二赞同时，有与外国缔结条约之权。此在英国国王，则在处理外国谈判时，可成为国家之唯一全权代表，并可凭其一己之意，与外国签订和平条约，商务条约，缔结同盟，及其他各种条约。虽亦暗示英国国王与外国所订之条约，并不即视为最后定议，尚须经过英国国会之修正与通过。实则并不如此，签订条约乃英王之特权，并具有完全之法律效力，不受任何制裁；甚至国会为适应新条约所订之条款，而须修正其原有法律，使条约发生效力。此为英国法学家及熟知英国宪法之人士，皆所公认之事实。即此一端当可证明合众国大总统与英王所赋有之签订条约权，实属截然不同。前者须征得国会之同意，始可为之，后者则可凭其己意而行之。

大总统亦有接见外国大使及公使之权。此点虽曾引起颇多之争论，但实则仅为维持庄严之措施，权限之性质较

少，盖每次外国使节到来倘需召开参议院或众议院会议，由其延见，则既属诸多不便，且亦将使行政工作失其应有之效力。

大总统可提名推荐人员征得参议院之同意后，任命驻外大使、公使、领事、最高法官推事，及宪法所未规定而法律所已规定之其他官员。英国任用官员之权则完全操在国王手中，英王不但可以任命各种官员，且可创设各种官职，随意分封贵族爵位，或使之升官。此在美国则大总统之任命权，先须经过提名推荐之手续，经过参议院之同意后，始可正式发表。其权限乃受有一种限制，由此可知，合众国大总统所赋有之权力，乃与参议院有共通行使之性质，以与英王之权力相比较，实有明显之区别。



总而言之，合众国大总统乃人民每隔四年所选出之行政官，英国国王则为永久性之世袭君主，前者可受法律上之惩罚而招致屈辱；后者则属神圣不可侵犯。前者对于议会之法令，仅具有限制之否决权；后者则有绝对之否决权。前者仅具有指挥全国陆海军之权；后者则除指挥军队之外，尚有宣战及整编陆海军之权。前者对于签订条约，须先征得参议院之同意，始可为之；后者则有签订条约之绝对权。前者任用官员，亦须与参议院合作办理；后者则操有任用官员之唯一主权。前者不能授人以任何特权；后者则可以永居权畀予外人，可使平民成为贵族，可制定社

团所赋有之权利。前者不能制定关于商务及国家币制之法规；后者则在多方面可成为商务之裁决者，可设立市场及博览会，可调整度量衡标准，可规定禁止输出之期限，可铸造国家钱币，可批准或禁止外币之流通。前者绝无精神主宰之权；后者则为国教之最高领袖。准此而论，合众国大总统与英国国王之权力，两相比较之下，何能再谓为互相雷同，故兹以政府全部政权授予人民所定期选出之公仆手中，自亦不能再谓为具有贵族、君主、及专制之色彩。

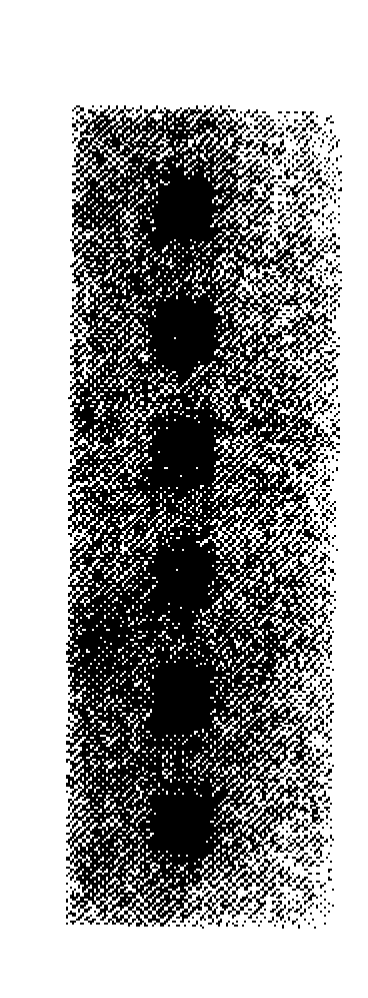
论者对于大总统之权力，尚有一种观感，以为权力强大乃与共和政体之特征，不相符合。持此论者殆未认清事实，殊令人不知其理由有何根据。要知大总统之能力即为政治设施贤明之要义，凡政绩优异者方足以抵御外侮，保障国家安宁，确使法政主持正义，维护财物，保障自由，免致无端滋事。凡此皆视大总统权力强弱而定。倘其权力薄弱，则其推行政治设施，亦无力量，不能发生实效，此即行政腐败之谓。由此可知政府处此情形之下，自亦将成为腐败之政府。

有识之士今多已赞同大总统必须赋有相当之权力，殆已无庸再予争辩，但吾人尚需加以研究者乃何种因素方可构成大总统之权能？且在共和意义上又与构成安全因素之关系若何？制宪会议所拟之计划对此特征又如何加以规定？兹试一一加以分析之。

构成大总统权能之主要因素，有如下述四端：即（一）统一性，（二）任期问题，（三）生活上之适当保障，及（四）充分之权力。

在共和意义上构成安全之因素，则有二大要点，其一为对人民之适当信赖，其二为对人民之适当责任。

凡具真知灼见之著名政治家皆已赞成国家应置有大总统及议会，认为权能乃大总统行使政权所最要之条件，并承认议会乃协调人民对政府之信仰及保障人民权利之最善措施。



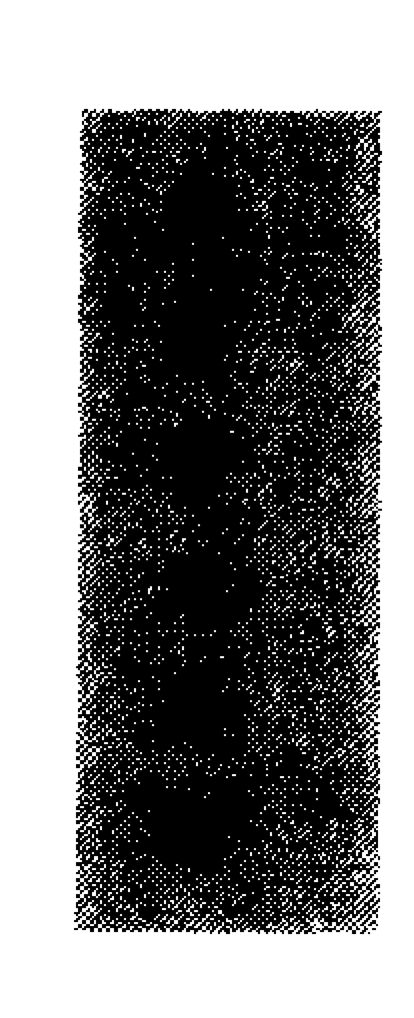
统一性可以增进大总统之权能，殆已为无可争论之原则，欲谋执政者能具有决断力，活动性，秘密性及迅速性，则皆需一人负其专责，方能克收成效。若人数众多，各有责任，则其结果必致削弱此类特质之机能，故倘有二个以上同等权力之人执政，或虽以权力授予一人，而使其须受他人之控制或与人合作办理，则统一性之效力将为之丧失殆尽。前者可以古罗马设有二个领事为例；后者可以各州之组织法为例。凡此皆足以破坏大总统在职权上之统一性，吾人阅读史书所得之教训，亦已证明不能信奉国家执政长官之多元论。例如古希腊之亚该亚国，初曾设有两个将军，但在实验之后，即行废除其一。罗马历史之记载亦独多执政官间及军事法庭间之争执。总而言之，多头政治实无优点可言，殊不足取。姑不以历史往事为例，即纯

以理智与良知而论，即亦有种种理由可使吾人拒不采取多头政治制度。要知任何一种事业，凡有二人以上共同经营者，每易发生意见。倘属公共事业，而有数人主持其事，地位与职权皆属平等，则更易私相妒嫉，种下交恶之危机，循致伤害职权，交相推卸责任，影响所及，必致计划与行动皆不能趋于协调，结果所办之事，必致一无成就可言。由此可知倘一国之执政者亦采取多头制度，则亦将妨碍政府之各种重要行政措施，陷国事于极度危机之中，其理相同。尤要者，倘彼此不能相容，互相割据，则自将形成分裂之局面，彼此对峙，实非国家之福。

其次，多头政治制度复易于丧失责任心，自相掩蔽过失，反致失去政治上之中心。以言使人具有责任心之办法，则有下述二端，其一为加以批判；其二为加以惩戒。就其实际意义而论，当以第一项办法更为重要，尤其是对于选任之官员，最为适用，盖担负公职之人，受到批判之后，当知所兢兢业业，勉力从公，不敢为非作恶。且其畏惧法律上惩处之心理，尚属微薄，而对不获信任，致被免职一点，则较为关切。准此而论，倘国家执政者不止一人，即不易查明其职责而加以批判，且因其互相推卸责任，亦难以确定其应加之罪，可以加诸何人，国家是非遂亦难下公论；虽明知执政者有其错误，但未能归咎于何人，遂使为祸者可以逍遥法外，不受处分，结果将使国家

多蒙不幸。

由此可知，多头政治制度足使人民失却两大保障。其一、公论受此束缚即不易发生效力，复因政府虽有不善措施，但有多人牵涉在内，职责混淆，致无从确定何人应受处分。其二、负责官长之责任既未能确切查明，即不易定其罪名而使之去职，或施以切实之惩罚。准此而论，国家采取多头政治制度，实属不利。余对此问题，兹可无需多费笔墨，惟在此颁布宪法之前，尚需加以申述者，即余所遇见之各州社会贤达亦皆赞同大总统在职权上应保持其统一性，并认为职权专一实为治理国务之要策，今制宪会议所拟定之计划，亦即着眼于此，是即其优点之一也。



再者，任期问题亦为增强大总统权能之必要条件之一，其主要目的有二，即（一）可坚定执政者之职志，以行使其宪政上之权力。（二）可使行政系统，由其保持其稳定状态。就第一点意义而论，任职期限较长，则坚定其职志之机会亦可较大，盖人之兴趣每随其任职之安定与否而定，此乃人之通常习性，当为人人所能了解。抑有进者，任期短暂不但使身居其位者，不获坚定其志趣，且将多行险事，盖出任大总统之人，既已自知为时不久，即将去职，则在其行使政权之期间内，一遇顿挫，即将意志动摇而敷衍塞责，即使抱有连任之心愿，以能始终其事，但囿于满任去职之规定，自亦将使其意志不获坚定，以致遇

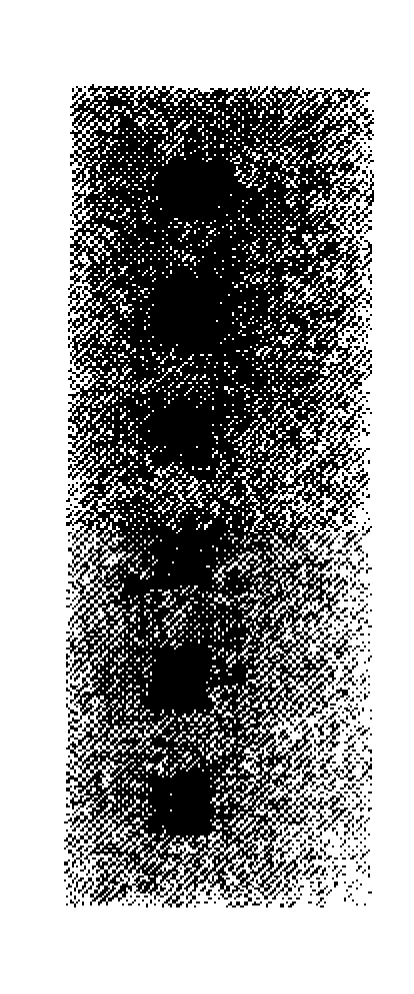
事优柔寡断，不克尽其职责。其次，大总统任期短暂，亦将影响其独立地位，使其不敢奋发有为，励精图治，以改进行政上之一切设施。

然则大总统任期定为四年能切合情理否？倘属不然，则为防止其野心与阴谋起见，较短之期限能较为稳妥否？但任期短暂易使大总统意志不坚，且易影响其独立地位。其理已如上述，故大总统之任期问题，殊宜再加研究者也。

大总统任期定为四年，或规定为其他期限，是否真能适合实情？则亦虽作断言，但期限之规定，不问其久暂，对于政府之精神与机能，多少均能发生具体之影响。今其任期规定为四年，则自其就任至满任期间，虽最后终有满任去职之一日，但其间尚有相当长久之时日，当不致影响其作为。彼既当选就职，则亦望有所作为，以使国人了解其施政措施。倘建树良好则不但在任内可以获得人民之爱戴，即在退任之后，亦得保持其终身声誉，故以时间而论，任期定为四年尚可坚定大总统之意志，并亦可使其知所作为，是尚属合于情理也。

广义言之，政府之行政工作，凡属政治性质者，不问其为立法、行政、或司法、皆可包括在内。但以最普通之定义而确切言之，则各项行政工作仅以特别属诸行政机关范围内者为限。举凡进行外交谈判，草拟财政计划，按照

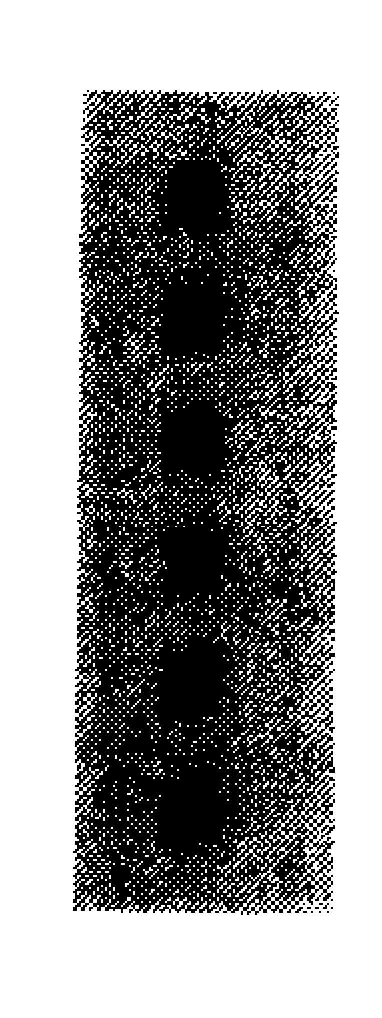
拨款法令支付公款，管理陆海军事务，及指挥作战等事皆是也。大总统乃其负责中枢，凡受命直接负责上述各项工作者，实可谓为大总统之行政助手，故各该官员应由大总统任命，至少应由大总统提名推荐，并应直接秉承大总统之命令办事，凡此皆与大总统之任期及行政系统之健全性，具有密切关系。今大总统既需定期加以改选，则继承人为推行其政治主张，及便于行使其职权起见，每将废弃或停止执行前任人之政策。功过虽由其一人负责，但彼必借口前任人之措施不合其志趣而更动原有人员，以便易于指挥。倘每次新任大总统皆抱此同样见解，调动人事，则结果将使行政设施亦随之时有更张，故官员之任期均应具有长期性。此则先须使各该官员皆有勉力从公之心，以期在职务上有所表现，并应有充份之余绪，以其措施推行于社会之上，则功过咸在人口，可以获得实验上之估价，最后经人民批判之后，倘为众所赞同，则在人事更迭之时，亟应使之继续留职，俾可延长其发挥才能之时间，然后政府之行政系统始能日趋贤明，收获永久性之实益。



准此而论，大总统任期既予限制，满任之后复需退职，姑不问其为暂时性或永久性，其结果终属不良，影响所及，足以削弱执政者力求品德端正之决心。盖彼既明知在一定期限之后，应循例告退，则恐仅有少数人在其任职期内，或不致因连任既属无望，存心玩忽，抱下勉力从公

亦属徒然之宗旨也。处此限制情形之下，惟有期望酬报之心，或能激励其品德。其次使其对工作发生兴趣，或亦能使其忠于职守，俾可显扬声名，但此在爱好功名之人，即使愿为公众利益，勉力从公，惟亦须相当时日，始能期其收获成效。倘彼自知本身所推行之设施，在时间上不克在其任期内完成，而须遗交后任接办，复恐其继任人与其志趣不合而停止进行，则彼必不愿谬然试之。且更以人类之一般习性而论，各为顺应环境，亦只能不求有功，但愿无过已足矣。其第二不良影响则将使其生利欲之心，作出盗用公款，或争权夺利之越规行为，故贪欲之人倘一旦位居此要职，既知在若干时间之后，将不获享此优遇，则势将利用机会，借其职务上之便利，作出贪污舞弊之事，以饱私囊。倘其任职前程并不受此限制，则必安于所位，不敢冒此不韪，其贪婪心理反可因恋栈之心而自遏制。其前程既可以奉公守法，政声卓著而获连任，则自将舍其利欲之心而就此。倘并无连任之希望，则彼之谨慎从事之心，势将被虚荣与野心所征服，不务实际矣。故有野心之人倘一旦位居大总统之要职，既知任满之后，时过境迁，复不能因功绩而获连任之机会，则必乘机扩张其权势，强图延长其权力，而将为国服务之公德心，置诸不顾，国家之和平与政局之安定皆将因此不获保持矣。其第三不良影响则为大总统在任期内所得之实际经验，使国家仍不能获受其

益，要知经验乃智慧之母，可以推陈出新，倘大总统不获连任之机会则或将无以展其一日之长矣。其第四不良影响则为在国家发生紧急事件之时，不能使之同为国家效命，以保全民之福利，例如若在战争爆发之际，或遇同样危机之时，而仍改选大总统，使之去职，则对于国家更属不利，其结果必将使国家陷于更混乱之状态中。其第五不良影响则为行政不获趋于稳定，盖一国之主时予易人，政策与设施亦将随之而异，此乃事理之常，势所必然之结果也，故大总统更迭，虽系出于改选，但欲期其一仍旧贯，实亦未可必也。



综上所述，可知大总统满任后不得连任之办法，殊非所宜。然则如何可以弥补此一缺憾？此则可以视其才干而定，倘国家确属需要其继续执政，并为全体民意之要求，则理应容其在改选时，有当选连任之机会，倘能订定此一规定后，则上述各项弊病自可得以避免矣。

生活上之适当保障乃构成大总统权能及使其发挥行政权力量之第三项要素。倘不注意及此，则行政权与立法权之分立将徒属一种有名无实之制度而已，盖立法机关对于执政官员之官俸，有任意酌夺之权，则可使之迎合其意志，以博得立法机关之好感而增益其收入，此即凡有供养他人生活之力量者即能左右其意志之谓也。制宪会议兹亦注意及此，故已在宪法上规定“大总统在任期内得受服务

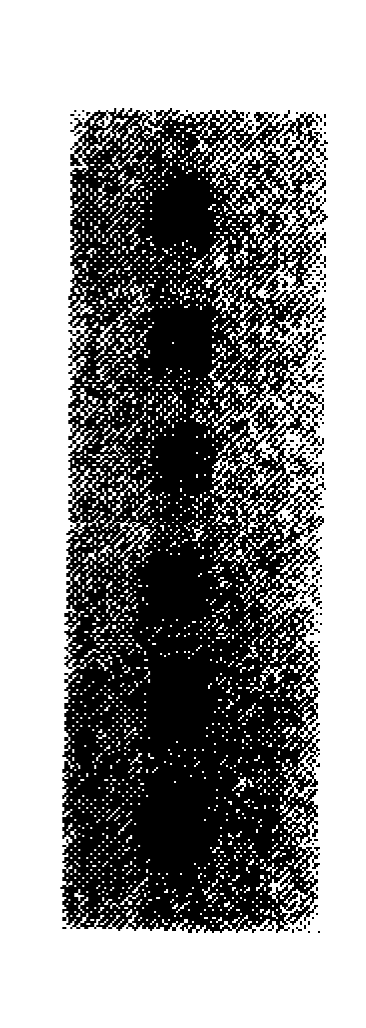
上之酬金，该项酬金在其任期内不得加以增减。大总统在任期内不得收受合众国或任何一州之其他俸金”。此实为极适当之规定，由宪法说明大总统在其当选后之任期内，应予以服务上之酬金，既经立法手续确定其数额后，立法机关在改选新总统期限之前，即不得任意加以增减。大总统之物质生活既已有此保障，意志自可坚定，立法机关自亦不能诱之以利而动摇其行政决心。同时大总统既不得收受合众国或任何一州之其他酬金，则各州自亦不致滥于馈赠，宪法上所规定之大总统独立地位，当亦不致因金钱上之引诱而被破坏。此一规定当可使大总统不致想入非非，而从中营私舞弊，故此一条例极为妥善，当为识者皆表赞同也。

大总统所该管之职权应具有充分权力乃构成大总统权能之最后一项要素，兹试一一加以研究之。

其一为大总统对参议院与众议院所通过之法案或条例，有加以否决之权。易言之，大总统有反对任何法案，拒不加以签署，及退还参议院或众议院之权。若参议院或众议院在覆议时，不能以三分之二多数加以通过，即不得制定为法律。

立法权地位独占优势，有侵犯及僭夺行政权与司法权之可能，足使三权分立之界限不能充分加以划清，故需平衡其力量，使在宪政上有所限制，则其他二权之地位可以

得一保障，其理由前已一一加以阐明。由此可知大总统之赋有否决权，或属绝对性，或属限制性，以否决议会所通过之法案，亦属适当之措施，盖大总统倘无绝对之否决权，亦无有限制之否决权，则将无以自保其行政实权，防止立法权之侵夺。其所赋有之实权，将因议会之连续决议而被逐渐剥夺殆尽，或将因一票之微而前功尽弃；即使议会并无侵夺行政权之意，则为防止完全听命于人起见，上述规定亦属合于情理，盖此可使行政权在宪法上有其有效之自卫办法也。



大总统之赋有否决权不但可使行政权得一保障，且可制止实行不合理之法律，此乃规范议会行动之一种健全措施，可借以维护公共福利。或谓单独一人之智力未必能胜过众人，即使必须有此否决权之规定，则亦不应属于大总统一人，致议会受其控制，此一理论实属似是而实非。要知此非大总统之智力胜过众人之问题，惟在使立法权趋入正轨，以免发生侵夺权力之事而已。质言之，今以否决权授予大总统之理由，其一为保障行政机关之权力，其二为维护公共福利，防止通过不良之法律是也。

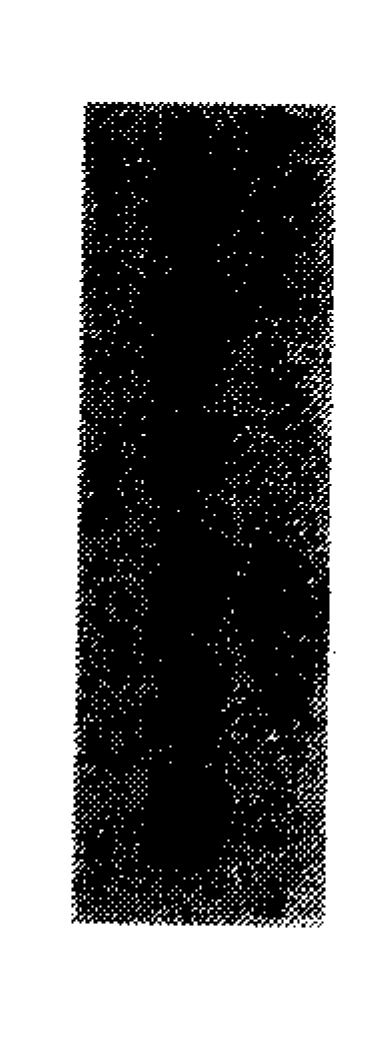
抑有进者。议会在自由政体内实具有超然之力量与势力，大总统若欲试验其本身之力量，殆将自招危险，故其使用否决权，亦当审慎为之，不宜躁切为之。例如英国国王虽具有庞大权力，世代相承，但时至今日，亦已不敢谬

然对国会上议院与下议院所联合通过之决议案，滥使否决权，违反众意，致遭国人之不满，此当为熟悉英国情形之人士所公认之事实，故对议会将受大总统控制之疑虑，实并无成立之理由。然则大总统既执掌共和政府之政权，任期仅有四年，则其行使否决权之审慎程度，究有多少？以理度之，则彼在必要时而仍不行使此项权力之危机，实较诸时时行使为大。职是之故，亦有人对此加以反对，认为此一权力在表面上既易令人嫌恶，而在实际上复少用处。此实偏激之论，殊不能因其不常使用而即加反对，要知无论如何终必有行使之一日，大总统在念及其重大职责时，为顾全公益计；及遇有侵夺行政权时，为保全其权益计，则终必行使之，故可无需多所疑虑也。

制宪会议今对此一问题，已拟有一项办法，可使大总统便利行使此一权力，并可根据议会之众意而收获成效。此即大总统所赋有之否决权，并非一种绝对权力，而系受有限制，此可使其便于行使，盖其否决权并不足以将法案绝对废止之，尚须经过参议院或众议院三分之一以上同意大总统之异议时，方可对废止问题作一最后之决定，故可使其无需多所踌躇也。同时此一办法亦可尊重议会之众意，经覆议三分之二多数之赞同后，仍可加以通过而制定为法律；并亦可期其顺应舆论，而拥护大总统之行动。准此而论，有限制性之否决权，实为一种建议性之争辩，可

使原案益臻妥善，在施行时亦可易于收获成效。由此可知行政与立法二权在此一规定之下，自亦可得以平衡其力量矣。

其二为大总统在全国动员时，得为合众国海陆军及各州民团之最高统帅。此一规定已有各州之组织法，可以引为先例，其理由当可不言而喻，盖各州军政大权，多数本皆集于州长一人手中，以资统一办理，故一国遇有战事，其指挥作战之权亦应由一人负专责。所谓战事指挥权乃指挥及运用全国所有人力与物力而言，此亦为行政权上通常所应有之一部分重要任务。



其三为大总统得令各部行政主官，以书面陈述关于各该部政务上之意见，此乃大总统执政后所必然具有之咨询权力，其理甚明，殊可无需多所论述。

其四为大总统对于背叛合众国之罪案，有颁布缓刑及宽免之权，惟弹劾案件除外。此就人道立场而论，行使特赦权本不应多所限制，俾可显示国家对人民之宽大为怀，盖各国所订刑法，大都极为严厉；倘对不幸之罪犯，不予开恩之机会，则司法面目过于狰狞，即易使人发生残忍之感觉，惟此事关系重大，多人办理反易交相推卸责任，发生流弊。若由一人办理，则彼念及罪犯之命运，全凭其一己之命令而决定，当将审慎从事，免遭人之非议；并可借以宽容法律之严厉制度，故此事惟以一国之大总统，乃为

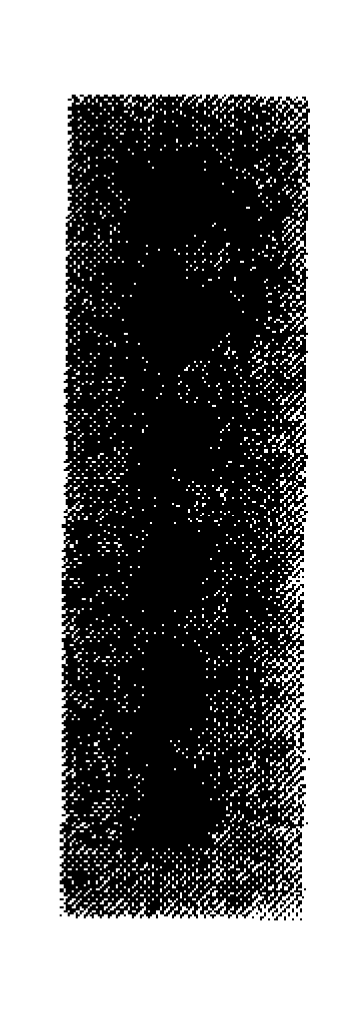
最合格之人选。

特赦权之授予大总统执行，以理度之，当仅以国事犯案件为限，同时亦应征得参议院与众议院，或二者之一之同意后，方可颁布。余对此一主张，亦不表反对，盖国事犯案件乃与全体人民有关之事，既经判定其罪，则在予以特赦时，理应申请立法机关，由其作立法上之裁决；但亦有人对此计划表示坚决反对，认为特赦一事在微妙关头之时，能由一人决定其事，则较诸若干人各作不同之主张，当可更为稳妥。此一办法殆亦无可置疑，盖国事犯案件多属叛变作乱之事，牵涉人数必众，且暴动事件发生之时，情势定必紧张，理宜采取紧急措施以应付之。如能及时赦免叛党领袖之罪，则当能化险为夷，迅速加以敉平。倘需召开国会会议，先由其批准此项措施，则必致迁延时日，坐失紧急应变之良机，致使事态扩大，一发而不可收拾。职是之故，大总统为应付紧急事件，有时应可斟酌情势而使用此权力，

其五为大总统得参议院之劝告及同意，并经出席参议员三分之二多数赞同后，有缔结条约之权。余认为此一规定极为赅要，但仍有人以种种理由，表示反对。或谓大总统应有单独缔结条约之权；或谓此一职权应专由参议院负责办理；或谓众议院亦应有共同办理之权；或谓参议员出席人数三分之二之规定，应易以参议员全体人数三分之二

之字样。凡此种种实皆属愚腐之论，但亦当加以辩正，兹特再予补充之解释，以却众疑。

就混合政权之意义而论，缔结条约一项职权乃合众国之特殊产物。倘如若干法学家之主张，将此特权授予行政机关，则易滋专制之色彩；且就此一职权之本质而论，其立法立场实亦较诸行政立场为重，盖立法权之要义乃为制定国家之法律。易言之，其任务即为制定社团关系之法规，执行法律之权则属诸行政长官职权范围之内。准此而论，则缔结条约之权既非纯属立法性质，亦非专属行政性质，且其本身亦非纯粹之执行法律，又非制定一种新法律，实为对外国之一种契约性质，具有法律上之效力，但须双方各具诚意，共同履行其义务，始能发生此力量。抑有进者，条约并非自主国对其人民之法规，乃系国与国间之一种协定，故其职权不能专属于行政当局，亦不能专属于立法当局；且就对外国进行谈判之性质而论，亦应以总统为最适当之代表。更以此项任务之重要意义而论，故欲使条约发生法律上之效力，理需与立法机关共同办理之。



一国之最高执政者倘系世袭之君主，则缔结条约之事交其全权办理，自属适当与妥善。倘授予四年改选一次之国家行政长官，由其专责办理，则绝非妥善之策，盖世袭君主对其国内人民虽多施以压迫手段，但其本身与国家之利害关系，则极为密切，故对外国之任何危机，其判别力

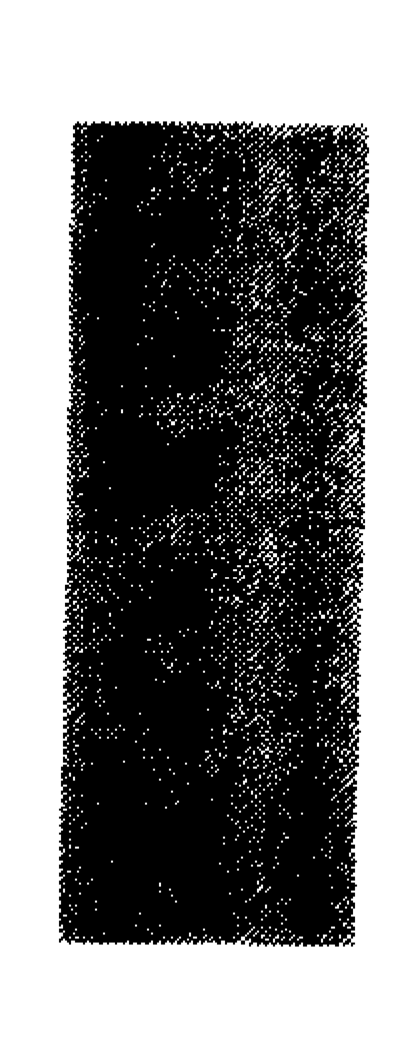
当能较为真切。此在公民出身而当选为行政长官之人，其任期复有限定，任满之后仍将恢复其公民地位，则在位一日，若不能抵拒利欲之引诱，定将置国家利益于不顾；尤其是利欲心更重之人，必致出卖国家利益，以饱其私囊。若有野心者则必假借外力，扩张本身之声势，丧权辱国，在所难免，结果必致危及国家民族，故共和国缔结国际条约之权，不应尽托大总统一人。

若以缔结条约之权专交参议院负责，则就宪政上之利益而言，大总统将失却其进行外交谈判之权；且就参议员之地位而论，较诸大总统经宪法所规定之国家代表地位，自亦不能有此尊严性而可博得外国之信仰，更不能以同等权力与之周旋，则在处理外交事务时，自将使合众国多蒙不利，致人民失却安全之保障。故此一重大任务若能由参议院与大总统合作办理，则当可避免上述种种弊病，且亦可应付裕如，保全国家民族之福利。由此可知吾人为国家之安全计，若以此尽托大总统一人办理，实非万全之策，其理由已如上述。准此而论，大总统与参议院共同办理缔结条约之事，较诸专属一方，对于安全之保障实可更有把握，此乃最得之计也。

关于缔结条约事件，众议院亦应参预其事一项主张，前已加以驳覆，实非得体之论。要知众议院变动较多，人数众多而复杂，其主张殊难统一，实不宜于处理外交事

务；且缔结条约事件，尤须具有丰富之国际政治学识，见解清楚，意志坚定，更须处处顾及国家地位，及保持其机密性，此与众议员之资格皆相抵触，故此事若交众议院办理，实非所宜，既多周折，复亦不切实际也。

最后所需解答者乃参议员出席人数三分之二与全体人数三分之二之争点。要知决议案须经多数加以通过之规定，直接乃足以妨碍行政工作；间接则反将使多数人服从少数人之意见。今制宪会议对于签订条约，所拟出席人数三分之二多数之规定，实乃顾及双方之利益。此一合理原则，一方面可便于行政工作之推进；另一方面则仍可保持多数之意见。倘必须全体人数三分之二多数，则除去未出席之人数外，不啻即为必须全数之同意。吾人若翻读各国政治历史，即可知此一规定适足妨碍行政工作，无从发挥其效力。总而言之，按照全体人数而定其多寡，则若有一人不出席，工作即将因此而停顿，以致拖延时日；若以出席人数而定多数之标准，则在工作上可得机动性之利益，议案之能否通过可获及时加以表决，国家行政工作自可不致多受影响也。



其六为大总统得参议院之劝告及同意，可提请任命驻外大使、公使、领事、最高法官推事，及宪法所未规定而经法律规定之合众国其他官员；但国会亦可按照法律，认为适当时，授权大总统、法院、或有关各部主官，任命所

属下级官员，同时大总统在参议院休会期间，有任命一切官员以补缺额之权，惟该项委任状至下届参院会议结束时即告满任。

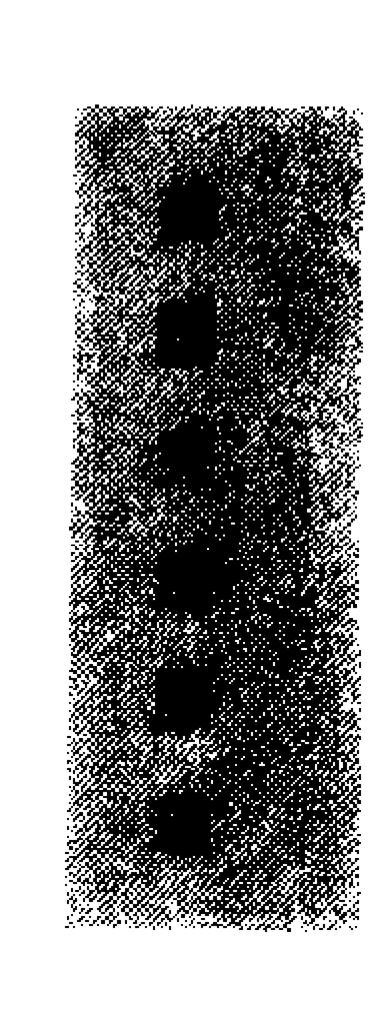
有谓试验政府之是否真正贤明可由其能否推行良好设施而觇知之。倘所言果属合理，则上述合众国任用官员之条例，殊值得加以采纳。且遴选贤能，任为合众国官员一事，除上述条例外，实亦无较此更完善之方法，此需视其行政性质而定，自亦可无庸再加说明。

或谓任用官员一事，上述三项办法可加以修正，并为一项，若不授权大总统单独为之，则应由若干人组成一机构办理之，或由一人负其主责，待征得任用官员机构之同意后，再行发表任命。实则任用官员之事若由多人主持，即属不合实际，盖意见庞杂，易生窒难；国家贤能，用非得当，结果自难使之展其所长。若由一人办理，事权专一，则易于鉴定人之特殊性格，量才录用，使之各尽所长，行政效率自可日求精进矣。

制宪会议故特定此原则，联邦政府下之官员均归大总统任命，但为杜绝其流弊起见，故亦规定宜先出以提名推荐之方式。大总统既须经此程序，向参议院提名推荐，则在事前当已判明其才能，再经参议院认可后，乃可发表任命，使其正式就职。此一办法即未经推荐之人，皆不得正式就任为官员之谓，实为最健全之措施也。然则大总统所

推荐之人将否被参议院所拒绝？此亦属可能之事，但大总统仍有另行推荐他人之权，参议院对之，当决不致均予拒绝，盖大总统第一次所推荐之人，倘不获参议院赞同，则其第二次或第三次所推荐之人，亦未必能如众意，或适为参议院所预期之人物，故参议院决无屡予拒绝之理由也。

任用官员一事，大总统与参议院既须会同办理，则其作用究属若何？此乃可以防止大总统任用私人，亲友幸进，避免用非其人之流弊。尤要者，此亦为稳定行政机构之有效措施，盖参议院既有拒绝其推荐人之可能，则大总统自不敢谬然引用私人，使之窃据要职，以致自毁其威望，循至动摇其政治生命故也。或谓此亦并不尽然，大总统既执有任用官员之权，仍可利用其权力，使参议院迎合其心意，任其为所欲为，此言亦属合于常情，而为腐败政府所易犯之通病，且参议员亦未必人人皆具操守；但联邦宪法对此亦已有一重要条文，规定“参议员与众议员在当选后之任期内，皆不得被任为合众国之文官；同时凡现任官员亦不得当选为参议院或众议院之议员”。此即可以防止行政与立法势力互相支配对方之影响，以免发生上述之流弊也。



抑有进者，任用官员一事，既须大总统与参议院会同办理，其利益则尚可稳定行政机构，例如大总统改选之后，政府官员可以不致大事更动，凡能忠于职守而有令人

满意之成绩者，新总统对之自亦不敢谬然加以撤换，引进亲信，盖参议院倘予拒绝，则将使其自毁威信故也。总之，凡能重视国家政局稳定之价值者，则必能赞同任用官员须经参议院核准之办法，以资互相牵制，免使政局蒙受影响也。

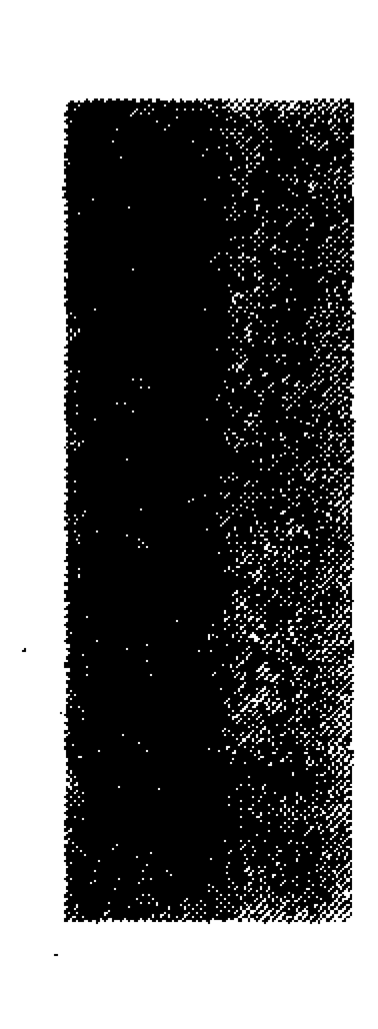
此外，大总统所应赋有之权力，尚有下述数项：（一）可向国会提出国务情形之报告。（二）可提交国会讨论所宜采取之措施。（三）遇有非常事件，可以召开国会会议。（四）在国会未能自行决定其休会时间时，可宣布国会休会至适当之时止。（五）接见外国大使及公使等。（六）忠实执行法律。（七）任命合众国之一切官员。

上述各项职权，除召开国会参议院或众议院会议，及接见外国使节二项尚有疵议外；余者皆已无任何异议。以言召开国会会议一项权力，则余认为至少对于参议院，乃具有充分之理由，盖参议院与大总统有共同行使政权之必要，理需共同讨论有关各项事件，故大总统应有召开参议院会议之权；此对众议院，则尚非定属必要。以言接见外国使节一事，前文业已申论甚详，足以驳覆种种异议，兹不赘述。

行政机关之机能及权力，业已详论如上，其以必要权力畀予政府之理由，是亦尚在共和原则所许可之范围内，似可不必再予论述矣。

第十一章 司法机关

汉密尔顿原著



——司法机关之性能——法官任用条例——司法机关可将违宪法令宣布无效——法官任期应属永久性——法官地位独立——法官生活应有适当保障——法官有受弹劾之处分——联邦司法权之六项任务——联邦司法机关之特权——司法分权及其相互关系——最高法院之职权——联邦法院之职权——各州法院之职权——陪审制问题——

本章兹将研究政府之司法机关。现行联邦条例之缺点，及确立联邦司法制度之效用与其必要理由，前已加以阐明，可以无庸赘述。兹需研究者乃关于设置联邦司法机关之办法及其权限问题。

设置联邦司法机关之办法，计有（一）法官之任用条例。（二）法官之任期问题。及（三）各州法院之司法分权及其相互关系等项。兹试分述如次：

一、关于任用法官一事，其办法乃与合众国政府其他

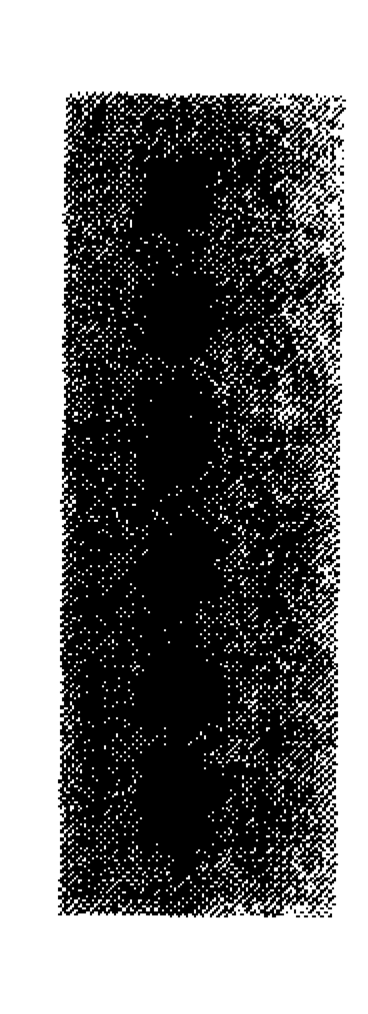
官员之任用条例相同，前文已予详细之论述，可请参阅，兹不赘述。

二、法官任期一事乃与任职时期，保障条例，及其职责等问题有关。制宪会议对此所拟之计划乃规定凡合众国所任命之法官，品学俱优，并在任期内无劣迹者，皆应留职不动。此与各州现有组织法相同。持异议者对此规定所提出之疑问，实皆利令智昏之言，不为识者所赞同。要知依据法官之品德以定其继续留职与否，乃现代政治上最大进步之一。此一规定行诸于君主国内，可防止帝王之专制暴虐；行诸于共和国内，则可制止代议政体之侵夺职权，故实可视为最妥善之措施，使国家执行法律时，可借以得到秉公处理之保障。

凡对政府各机关之权限已有深切之研究者，当即能明了司法机关之权力范围，并可知其职权性质乃绝少危害宪法政权之虞。行政机关与立法机关之职权性质，则迥不相同。前者执有行动力量之权，生杀，予夺，尽在其手中；后者操有处理财务之权，公民之义务与权利，皆需由其制定条例。司法机关之权力，在性质上则较为空洞，本身并无实力可言，惟有裁判权而已；最后须得行政权力之协助，始能使其裁判发生实效。由此可知司法权之力量乃三权宪法中最弱之一环，绝不能攻击行政与立法二权。反之，行政权与立法权则有指摘司法权之余地，使之无从发

挥其力量。

准此而论，法院对于个人或能时时施以压力，但全体人民之自由则绝不致受其威胁，此即司法权与立法，行政二权互相分立所收之成效。倘司法权不与立法及行政二权分立，则人民将无自由可言矣。盖司法权本身既无力量，自不足惧，惟在与立法权及行政权结合时，始能发生威力；若处置不当，则其影响足以危及人民之自由故也。司法权本身力量薄弱，易受立法与行政二权之威胁，其理已明，故欲保持司法地位之巩固与独立，宜先求法官职位之稳定，方可保障公共自由，成为公理之维护者。此乃司法权所应具之必要性质也。



法院地位独立乃限制宪政之特殊要素。所谓限制宪政乃指立法权在其职权上有其特殊例外而言。即不得通过公权剥夺法案及追溯既往法律是也。此一限制惟有法院可以居间加以保持，盖其职权可将违背宪法精神之律令，宣布为无效故也。不然，则所有特殊权益之保障，皆将成为空洞之具文矣。

法院对于各项立法，既可因其违背宪法，而有宣布其无效之权，则所将引起之疑问，殆为司法权将高于立法权之观感。此以普通学理而论，下级机关之法令本需权力较高之上级机关，始可将其宣布无效，合众国各项组织法亦皆有此重要规定，故上述一项疑点，殊有加以说明之必

要。要知凡委任性质之职权，其行动有违背委托方面之原意者，均应作为无效论，故立法凡与宪法抵触者，亦不能发生效力，其理相同。不然，即属喧宾夺主，仆奴可以高于主人，人民代表可以自高于人民，执掌政权之人亦可逾越职权，为其不应为之事矣。倘谓立法机关可以判定其本身权力，其对权限之解释可使其他各部视为定论，此实皆非合理之言；且宪法上亦无此特殊规定，其理乃与宪法何能强使选民顺从其代表之意志相同。

切实言之，法院乃人民与立法间之居间机关，其作用可使立法机关尽其职权范围内之任务。至于解释法律条文，则自为司法机关之正当任务，乃其组织上所特有之职权，故法官皆应视宪法为国家之基本法律，阐明其意义，并应对立法机关所制定之任何特殊法规，确定其是否与宪法相符。倘有歧异之处，即应根据宪法加以纠正之。但此非司法权高于立法权之谓，乃以民权高于一切为其根据，故立法法规倘与民权之原意抵触，法官当可借后者之力量处理之，此即应以基本法律为其规范之意是也。例如倘在同一期间内，有两种法规存在，内容完全互相抵触，甚至或有矛盾之处，而并无废止之声明者，则司法当局有确定何者适用之责任，根据情理与法理，下一公正之解释，使之并行不悖；倘不能使之同时存在则应弃废其一。此以时序原理而论，法规颁布施行，有其先后，司法当局在决定

其去留时，可先采行最近所公布者，但此仅系情理上之解释，并不以法理为根据，故司法当局在审察实情之后，可不受立法之规定而便利处置之，此系指同等机关而言。至在职权上倘有上下属之分，则下级机关所宣布之法令，必须根据上级机关所已施行之法令而定，不应有所抵触，亦不得以时序理由而置之不顾，故遇有此种情形时，司法机关亦可根据宪法，将违背宪法之法规废止之。

司法机关既为维护宪法，防止立法僭权之屏障，则法官任期首须具有永久性，然后方能保持法官之独立精神，使其奉公守法，勤于职守。



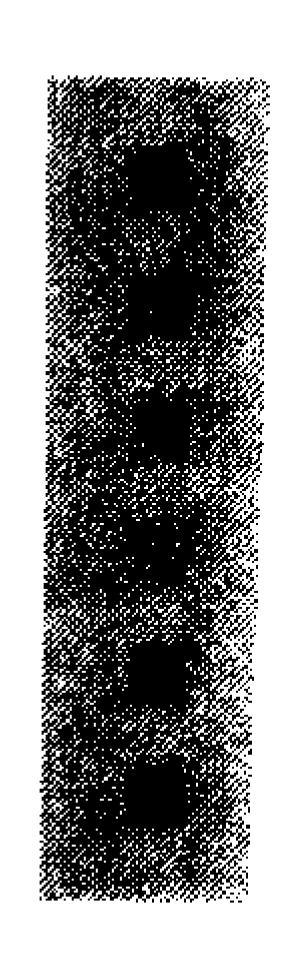
法官地位保持独立乃维护宪法及个人权利之必要条件，此可免受人之狡猾阴谋，或时局之特殊影响，以致宪法变质，使人民蒙受损害，盖根据共和政体之基本原则，人民认为宪法损及其福利时，有加以修改或废制之权；但此非人民代表可借口众意，擅作修改或废制之主张，而可作出违背宪法行动之谓，法院对此，自亦不能漠然置之。要知人民对于宪法不是之处，须经郑重加以证明之后，始能加以修改或废制，此则亦有赖于法官之刚正意志，忠于维护宪法，始能实事求是。由此可知法官地位独立不仅为维护宪法而已；且私人权利之保障，免受损害，亦有待法官之秉公处理，不畏强暴，主持公道，方能收效。职是之故，法官任期先须保持其永久性，若亦使之定期更动，助

其结果必致损害法官之独立精神。其次，法官任用之权倘系于行政机关或立法机关手中，则彼等难免对之有所避忌，甚至献其殷勤，以求保全其地位，而将宪法与法律，置诸不顾。

抑有进者，法官任期之永久性，亦为其资历上之必要条件，盖法理精深，卷牍繁重，必须长期研读，始能精通法学，故社会上研究法学之士而能合于担任法官者，每不多见。若再欲求其品德俱优，则更将如凤毛麟角之难得矣。选贤任能实非易事，所可得者仅知唯利是图而已，绝不以出任法官为荣。司法机关若由此辈人士包办，则司法之效用与尊严，皆将败坏殆尽。制宪会议今对此所拟定之计划，即规定法官任期应以其品行端正与否为标准，不得无故更动，俾可使其安心供职，增进其学问与修养，其故即在此焉。

除法官任期之永久性，足以增强其独立地位外，其次应以生活保险为最重要。就人生之普通情理而论，凡有供养他人生活之力量者，每有左右其意志之权，故若干人士皆主张应规定法官之永久性官俸。但“永久性官俸”一语，尚有阐明其意义之必要，以免立法机关规避其责任，此则需有明文规定，始生效力。制宪会议兹所提出之计划，对此特规定“合众国法官在规定之时期内得受服务上之酬金，其酬金额在其继续任职期内不得减少”。此乃兼

顾种种情形所拟定之最适当办法，盖钱币价值涨落无定，宪法不易在文字上规定酬金之数字，例如今日所规定之薪俸，在当前之物质环境下，已属优厚；但在五十年之后，或将不敷应用，故需在文法上斟酌所演变之环境，予以调整之。生活既有保障，自可使其安心供职，无所尤惧。易言之，此一规定乃使法官之俸金可视情形之需要而随时变更，以免有减少之虞。此与制宪会议对大总统官俸所定之条例，其不同点乃大总统之官俸不得有所增减，而法官之官俸则绝对不可减低，增加则可以。此因任期不同，故须有此区别，盖大总统四年改选一次，其在就任之初所定之官俸，在其任期内当不致有入不敷出之虞；法官之情形则不然，凡品行端正，并无劣迹者，皆可终身留职，则彼在首任法官时所定之俸给，至其年老之时，年月远隔，物质环境改变，或将过于菲薄故也。



上述保障法官生活之规定，极为审慎而得体，当可收获成效。若能与任期永久性之规定，相辅而行，则益可增强其独立地位，较诸各州现有组织法对法官所作之规定，实属优胜多矣。

关于法官之责任问题，则有弹劾条例，可以加以检举。倘法官行为失检，众议院即可提出公诉，由参议院加以审判；倘犯罪属实而定谳，即可将其免职，并可取消其再任法官之资格，此乃合众国宪法上对于法官之唯一规

定，但与司法权之独立性质，亦并不抵触。

关于法官无能应予免职一议，制宪会议则并未作此规定，致亦为人所非议，但深谋远虑之士对此当能知其并不切于实际，适足被人滥于引用，企图假借此理由，以迫使彼所厌恶之法官去职。由此可知，此实一无是处可言，盖测验人之智能，至今尚未发明其技术，若欲在能力与无能之间，定其界限，则必致发生私心上之爱憎作用，置公道与福利于不顾，实非国家之幸也。惟患有精神病者，始宜使之去职，如此方可视为合理之规定。纽约州于无能之区别乃以特定年龄为标准，规定年在六十岁以上者不得再任法官。余相信赞成此一规定者当仅属少数，要知人之思虑周密与审慎从事之能力乃随年龄而增长，法官尤需此类才能；此则并不因年迈而随之衰减，故以年龄为限制之办法，殊非所宜。且在此共和国内，产业未见繁荣，养老金亦未订有得体之办法，而法官长期服务，有功于国，其衣食全赖于此，年迈之人又何能改操他业，另谋生计，故以人道而论，亦绝对不应以其老弱而使其去职也。

若欲确切判明联邦司法权所及之正当范围，则先需研究其正当任务。查联邦司法权所应包括之任务，计有六项，兹试分述如次：

一、处理立法机关根据宪法所通过之合众国各项法律。

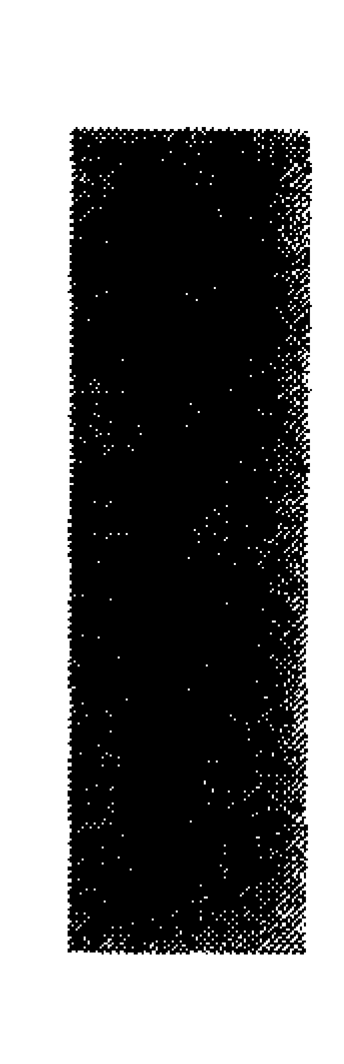
二、处理执行有关合众国各项条例所明文规定之条文。

三、处理关于合众国为当事人之诉讼。

四、处理联邦共和国之和平事件，合众国对外关系及各州间所有关之事件，皆包括在内。

五、处理有关公海上之制海权及海上管辖权之一切案件。

六、处理各州法院所不能秉公承办之案件。



第一项任务所应研究者乃推行宪法必须制定有效之程序，始能发挥其力量。例如倘无宪政法规，则各州州议会之权力，即将无法加以限制，且亦不能使之遵守。今制宪会议所拟之程序乃规定各州皆不得作出破坏合众国利益，或违犯健全政治原则之行动。此即征收货物进口税及发行纸币等事，各州皆不得自行为之。易言之，此种限制之目的乃在增强国家政权之实效，对于各州自亦有其利益，当为识者所能了解，故联邦司法机关对各州所定违犯合众国条例之法律，应有加以废制之权，此即制宪会议所拟定之合法措施。

第二项任务则非空泛之议论所能阐明，倘在政治学原理上，司法权与立法权可以并行行使其权力，则只需对于国家法律能有统一之解释，自即能解决此一问题。反之，各州法院倘对同一法律，各具见解，则将成为绝大之祸

患，使国法混乱，纲纪不振，一无公理可言矣。

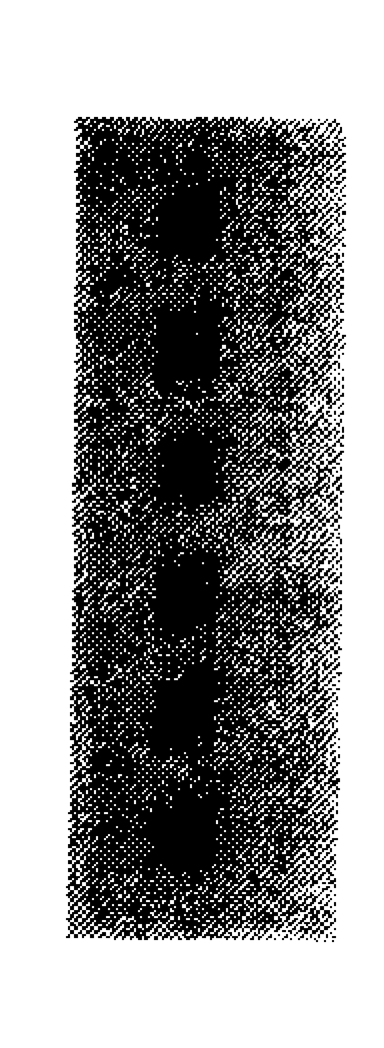
第三项任务极为简单，可以一言以明之，倘国内各州或其人民间有所争执，涉于诉讼，则其适当办法，惟需交国家法院承办即可，其他办法皆非所宜也。

第四项任务亦尚属简明，即国家之整个和平不应局部处理之，故各州皆不应单独行动，宜由合众国政府与外国交涉之。其有关伤害之责任事件，亦应由国家依法确定之。倘外国有违犯公理或曲解其意义，以致构成战争之原因时，则自应由联邦司法机关审定其意义。此一保障公共安宁之措施乃与维护公众信仰一事，同样重要。再者，国际间所订之条约亦与一国法律直接有关，例如倘外人入境所受该国法律之束缚而与条约上所订之权利规定不符者，则亦可构成违犯条约及侵害主权之理由，循至引起争执，波及全国，故为以策万全起见，亦应由国家法院处理之。其次，各州间之争执，对于合众国之和平亦有同样重要之影响。世界历史所载十五世纪末叶德国内乱之可怖情形，即属极佳之例证，其后德国内部之重趋安定，亦系法院解决其争端后所获致。故合众国各州之间，倘有任何争执，足以威胁国家之安宁者，亦应由联邦司法机关出而调停之。

第五项任务可以无庸多加论述。此在主张保持州政权之顽固人士亦多承认处理有关海权之案件，应交全国司法

当局办理。盖制海权全赖国法予以维护，且多属影响外人权利之事件，并与国家和平有关，故今之联邦宪法亦作此重要规定，说明提交联邦司法机关处理之。

第六项任务乃各州法院所未能秉公处理之案件应归国家法院审办，是亦合于情理之事。盖人对本身之案件每不能作公正之裁判，故各州或其人民间之诉讼，均应交联邦法院承办，由其加以调停。例如各州间之土地权利，即为其中一端，而非各该州所能自行公平解决者。准此而论，此一权力应属诸联邦司法机关，其理亦属明甚，可以无待赘述。



兹试进而研究制宪会议计划对司法机关所拟定之特殊权力，计有下述弊端：

一、关于联邦宪法与合众国各项法律上所发生之普通法与衡平法上之一切案件。此与上述一、二两项任务相同，皆系合众国司法机关所应有之职权，业在前文加以阐明。或问“联邦宪法上之案件”与“合众国法律上之案件”，其间区别究如何？此可以州议会职权之限制条例，加以说明之。各州州议会不得发行纸币，即其一例也。但禁治产乃宪法上之规定，而与合众国任何法律无关，故禁止发行纸币而将引起之争执，乃系宪法上所发生之案件，而非法律上之案件，余者可依此类推。其次，或问何以尚需衡平法之规定？联邦宪法与合众国法律之间，其平等因

素又何在？要知此乃人与人间之诉讼事件。例如欺诈、意外事故、信托、虐待等案件，即系具有衡平法性质之诉讼事件，并非仅属司法性质之诉讼而已。此类案件即为衡平法庭之专属工作。试再举例说明之，倘所订之合同条件苛刻，虽未构成直接之欺诈，但在普通法律上认为理由充分时，自即可宣布其无效；倘已使一方蒙受不利或损失，则在衡平法上不能即容其宣布无效，尚需加以追究。倘再牵涉外国人在内，则更需并行使用衡平法与普通法，始可由联邦司法机关，加以公正之裁判，否则即无从着手办理之。此外，各州土地权利之协定，倘遇发生争执，则联邦法院亦须使用衡平法，始能解决之。

二、关于合众国权力所已缔结及将缔结之条约，以及关于大使、公使、领事等所能发生之各项案件，此系属于第四项任务之下，乃对维持国家和平一事具有直接关系，业已详论如上。

三、关于制海权及海上管辖权之案件，此在上述第五项任务下业已有所申论。

四、关于合众国各州间之争执案件，已如上述第三项任务所论。

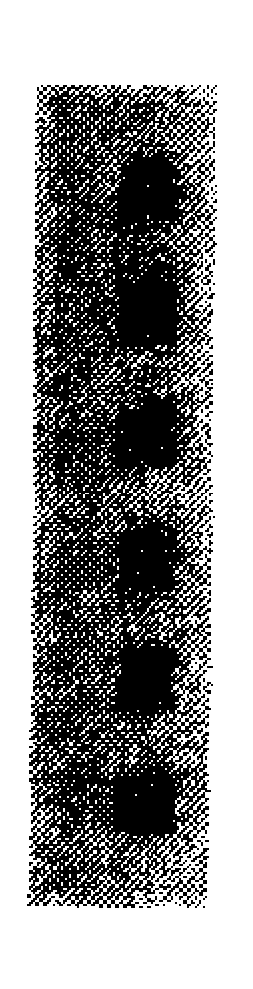
五、关于各州间及其人民间之诉讼，此在上述第四项任务下业已论及，但有时亦与上述第六项任务有关。

六、关于同一州内人民间之争执，以及各州让与土地

之诉讼，此皆已在上述第六项任务下讨论及之。

七、关于一州与他州人民间之诉讼，其理亦与上述第四项任务相同，遇有特殊情形时，亦宜交国家法院办理之。

如上所述，新宪法所规定之联邦司法特权是皆与设置该一机关之原则相符合，且皆系使其系统趋于健全之必要权力。倘此一计划有其不便之处，则国家立法机关可有以纠正之；若因其具有特殊弊病，而予坚决反对，则显系违背与利除弊之宗旨，故反对者之立论实无充分理论可言也。



联邦司法机关之特权，已如上述，兹将讨论其设施上之第三项要目，即各州法院之司法分权及其相互关系一项问题。根据制宪会议之计划，合众国之司法权乃授予最高法院，法律则由国会所制定而颁行全国。

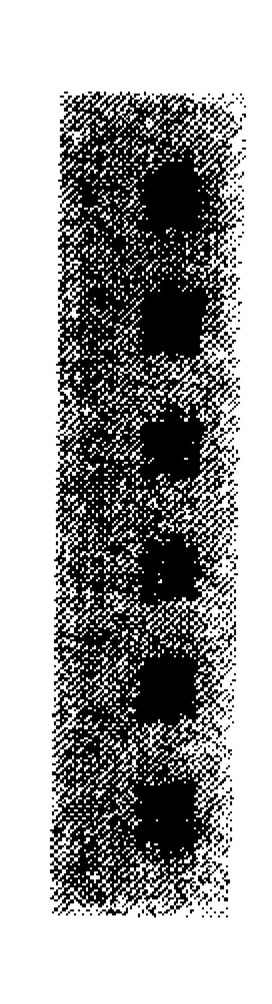
国家应设立一最高法院，由其受理各项诉讼案件，以作最后之裁判，此乃事实上所必要设立之机关，其理甚明，无庸多予论述。惟今仍成为争执之问题者乃最高法院应否辟为另立机构，抑应成为国会支体之疑点。其反对最高法院另辟为独立机构之理由乃谓此一办法将使最高法院之权力高于国会；若再就其可以根据宪法以解释法律之权力而论，则法院更可为所欲为，无所顾忌矣。且尚有法院判决书可不受国会修正之规定，此实极为危险，故英国之

最高司法权乃授予上议院，合众国各州组织法今亦仿效英国此一成例。目前英国国会及合众国各州议会即皆可随时修正各该法院之特殊判决书，故合众国最高法院倘自成一机构，则其过失将无从加以纠正云。此种反对理论，吾人若稍加研究，当即可知其乃系误解事理之谬论。

要知解释法律应以宪法为标准，宪法应高于法律一项学理，今已为众所公认，并不能视为制宪会议所拟计划中之特点，此乃有限宪法上所通有之理论；且对于国家及各州同属可以应用，故对于联邦司法机关之权限，殊不能因此而即予反对。惟今之合众国最高法院，并不如英国与各州定为议会之支体，而将辟为另立机构，其引起反对之主要原因殆即在此，但此乃根据政治分权之学理而决定，亦非制宪会议所别出新裁。虽以司法裁判之最高权授予国会之参议院或众议院，在形式上并不违犯政治分权之法则，但就制宪会议所拟计划之本质而论，则显非合格，盖某一机构倘有通过法律之动力，而所通过之法律适为并不健全，则在施行时恐亦难望有所改善，制定法律之精神既如此，则其解释亦必相同。准此而论，同一机构既有制定法律之权，复有裁判之权，则立法本身倘有违宪之处，自亦不能纠正法官之错误，故以司法机关定为国会之支体，实非精当之论也。且司法地位独立，倘由国会兼理司法事件，则国会内常有党派之争，难免有损司法主持公道之精

神；党派间互相敌视之习性，亦将使法律权威受其损害。由此可知合众国某某数州今不以司法权畀予议会，而另组独立机构办理之，亦足见其独到之智慧。制宪会议兹即采取纽罕什尔州，麻赛佐塞州，本雪文尼亚洲，第拉威阿州，玛丽兰州，佛琴尼亚洲，北加罗里那州，南加罗里那州，及乔治亚州之成例而定此决议，盖其优点殊值得加以采纳故也。

有谓英国国会或合众国各州议会应有修改各该法院特殊判决书之权，此说殊不合理；合众国国会将来亦决不致作此规定。且就理论上言之，英国及合众国各州组织法亦并未授权立法机关可修正司法上之判决书，故合众国今所讨论中之宪法，自亦决不致作此规定。因此有人遂以为此殊不妥之至，实则法院之判决书乃依据法律与情理而定，本身并无执行之权，故亦并无危险可言也。



或谓司法权有侵夺立法权之虞，此已一再申论及之，实系一种错觉理论。虽司法上误解与违犯立法意志之事，或亦时有发生，但就其实情而论，尚亦不致影响政治系统之程序。此可就司法权之一般性质，司法权所有关之任务，行使司法权之程序，及司法权缺乏实力等情形，而下一断语。且国会赋有弹劾权，行使其宪政上之监察任务，即此一端已属万全之计。由此当可断言法官决不致有故意侵夺立法权之虞，激起公愤，以致受国会之惩戒而遭免

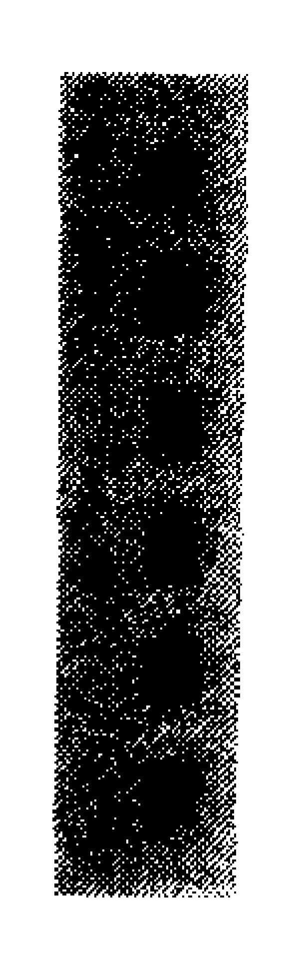
职。兹为消除众人疑惧起见，并经说服众人之后，刻已议定众议院有提出弹劾案及参议院审判弹劾案之权。

反对最高法院成为独立机构之议，业已驳覆如上。兹将进而研究设置下级法院之权及其相互关系一项问题。若干人士对于设置下级法院，受理联邦案件之权，多主张应避免授予最高法院，宜由全国政府在各州或授权各州设置之，使之在其领域内办理国家司法案件。然则或问何以不由各州现有法院承办之，而须另行组织之？此因各州现有之地方法院，类皆缺乏国家司法观念，且其人事组织亦未臻健全，各州法官任职，亦多抱随遇而安之心理，其执行国法之独立性实未必可恃。因此上诉案件亦将层见迭出，翻覆诉讼，漫无限制，公私方面，两感不便，故须另行设置下级法院也。

余意倘能将合众国划分为四区、五区或六个区域，各区设立一联邦法院，则最为便利。各联邦法院之法官可借各州地方法院之助，在各该区内至各地作巡回裁判，如此既可易于主持公道；上诉案件亦可易予限制。故余认为此一计划乃最宜于目前采用之办法，应即在宪法之范围内，确定设置下级法院之权。

以言合众国最高法院与下级法院司法分权一项问题，此可说明者乃最高法院所赋有之司法权仅以有关驻外大使、公使、领事、为当事人及各州间之案件为限。盖外交

代表乃一国主权之直接代表，其所处理之事务皆与维持公共和平，尊重国家主权等问题有直接关系，故该项案件均应提交国家之最高司法机关办理之。严格言之，领事虽不具有外交性质，但亦为一国之公务代表，故其有关案件亦应由最高司法机关承办，其次，各州间之诉讼案件倘由下级法院受理则将有损司法权之尊严性。此外，其他各项联邦诉讼案件，则就司法权之原义而论，理应属诸下级法院职权之内，最高法院惟有根据国会所定之例外与条例，承办其上诉案件而已。



所谓上诉案件，其法律上之术语，乃指民法之上诉而言。其抽象意义则为由法院就原案之法律与事实，覆审另一法院所承办之诉讼案件，其手续与方式应由立法规定之。兹在宪法规定之许可范围内，倘遇覆审事实之事发生，则其办理方式宜由第二审判团决定之，以之交还原法院作第二次之审判事实，或由最高法院承办之。此亦须根据法律为之，盖最高法院之覆审并非仅为审判其所已确定之事实。乃指裁判其事实与法律而言，二者绝不可加以分别，故上诉之实际意义乃谓最高法院承办上诉案件，仍须根据各种法律，普通法或民法，以决定其案由，并应依据国家立法上所规定之条例与例外办理之，故不能据即废除原判之事实。

如上所述，司法上之分权，最高法院所保留者仅为极

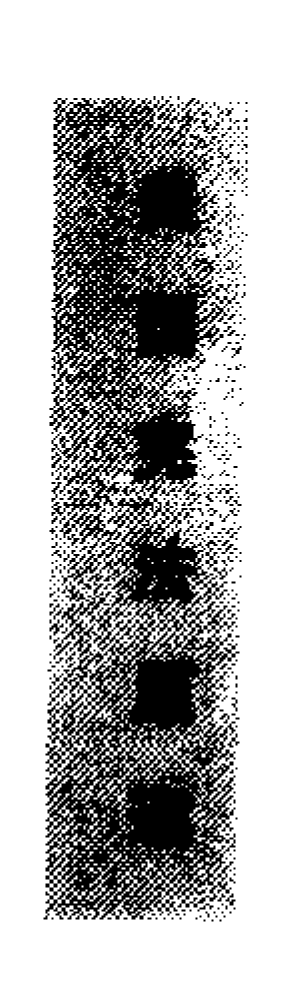
小部分，余者皆归属下级法院。反言之，最高法院虽有受理各项案件事实与法律上之上诉裁判权，但亦受条例之限制，不得废弃原判之事实。此种司法制度，颇为优异，合众国殊应加以采取，对于司法设施，并无不便之处，殆可断言者也。

国家建立新政府一项任务，极为复杂而微妙，尤以制定国家整个宪法，更为繁重。此须经过相当时日，逐步改善，方能使之尽善尽美，然后联邦各州自能相处甚得，和谐无间。今制宪会议所讨论中之计划，问题繁复，已如前述，尤以各州法院与联邦法院间之关系，最堪注意，其在司法权上是否互相平行一点，尤值得加以研究者也。

就上交所述原则而论，各州法院可保留其现有之各项职权，并不受联邦法院之专门委托。惟遇发生下述三种情形之一时，始受其专门委托：即（一）所已明文规定畀予合众国之专用职权，（二）所已畀予合众国之特殊职权，即业已禁止各州行使之职权，及（三）所已畀予合众国之职权而与各州之同样职权互相抵触者。此项原则虽不能同样应用于司法权与立法权上，但大体言之，乃与二者均有关系。准此而论，虽遇有上述三种情形之一，可以褫夺各州中司法权，但事实上各州法院仍得保留其现有之司法权。

新宪法所拟之条例，惟下述一项规定："合众国司法

权授予一最高法院及国会随时所制定与设置之下级法院”，似有将联邦诉讼案件，限交联邦法院办理之意；但此有两种解释，可谓为合众国之最高法院及其下级法院可借其权限，自行决定审判权之所属；或可谓为全国司法机关，可由国会认为正当时，设置一最高法院及若干下级法院，办理各项诉讼案件。易言之，即具有共通权之意是也。但此一原则惟在各州法院处理前已承办之案件时，方属明显，若只就宪法上之特殊规定视之，则不易加以辨明。由此可知各州法院在上述情形之下，所不获执行之司法权，自不能即谓为剥夺其原有职权，且就州政府与全国政府之组织系统而论，乃同属一个整体，故各州法院在合众国内对有关司法上之案件，凡未经明文禁止者，仍具有同等裁判权。



然则国家法院与各州法院在司法共通权之原则下，其相互关系究如何？此亦值得加以研究之问题。就常理言之，上诉案件在程序上皆系由下而上，即各州法院所审判之案件，不服上诉时应向最高法院呈请办理。新宪法兹亦规定上诉案之裁判权应专属最高法院，实并无只字说明可交其下级联邦法院承办之意，是即最高法院惟需研究上诉案之本身，无需计议原审法院之谓也。准此而论，国家法院与各州法院在权限上实并无抵触之处，故就其相互关系而论，各州法院乃系一种辅助机构，协助执行合众国之法

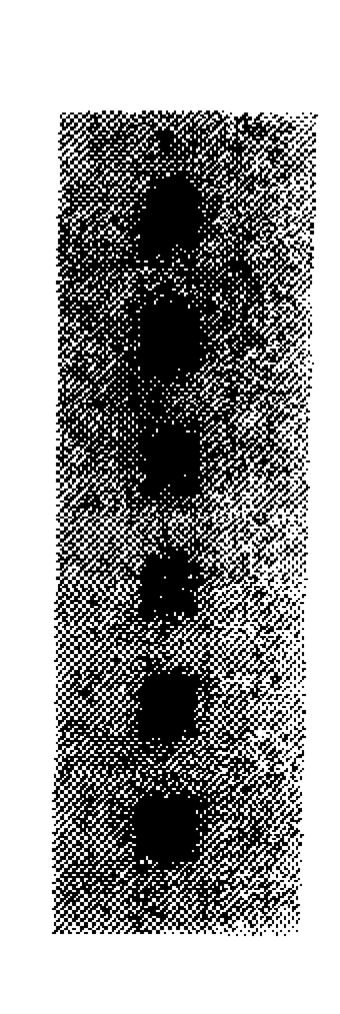
律是也。

然则最高法院所直属之下级联邦法院是否亦能受理各州法院审判后之上诉案件，此亦应予说明之问题。试以制宪会议所拟“合众国裁判权授予一最高法院及国会随时所制定与设置之下级法院”一项规定而论，似即指受理上诉案之权乃专属最高法院，至各州法院与联邦法院之关系，则尚未说明。其对联邦法院之性质亦仅说明其附属于最高法院之下，职权上不得逾越其联邦范围而已，至其职权是否限于普通案件或上诉案件，抑或可以兼理上述二类案件，则皆未有所说明。凡此种种似皆需立法上之规定，加以确定之，但以常理度之，则余认为联邦法院受理各州法院所审判后之上诉案件，在程序上并无多大阻碍，且有种种便利，可以减少上诉手续上之种种周折。由此可知联邦法院若能居间受理上诉案件，不但可收上通下达之效，且在程序上亦可名符其为联邦法院，并在官民双方亦同感便利也。

最后所应讨论者乃司法上之陪审制问题，此因制宪会议所拟之新宪法并无明文规定民事案件可由陪审团加以审判，致又引起反对宪法人士之抨击，议论纷纭，咸认为新宪法默无一字提及陪审制度，殆为废而不用之谓。考其用意乃同指民事案件与刑事案件而言，其立论乃谓“特别指出一事即为拒绝其他一般事项”，“表明一事即为其他事项

所不适用”，因此遂以为宪法既仅规定刑事案件可由陪审团审判，而对民事案件漠然置之，是即陪审制度不适用于民事案件之谓，实则识者对此当即能知其大谬不然。要知“默无一字”与“废而不用”二语，其意义乃有极大之区别，不能即断然谓为民事案件不能采用陪审制度，此宜加以说明者也。

抑有进者，国会既有设置法院之权力，则以常理论之，自亦有规定其审判方式之权。准此而论，宪法对于陪审制度虽无特定条例，但立法机关当仍可随时对各项审件决定其应否采用陪审制度，是已具此含意，即刑事案件既有此规定，则民事案件凡属特殊性质者自亦可酌情援例引用。由此当可断言不能即谓为废而不用，陪审制度对民事与刑事案件同可适用，其理已明；且在裁判上确有其重大意义，此亦早为众所公认。然则或问宪法今为何不特定一条例，以阐明其办法。此则因为各州情形歧异，其现有之陪审制度亦各不同，今若欲强为制定统一条例，使之遵行，则在事实上殊多不合之处，易生障碍，且亦非轻易所能立见成效，故制宪会议根据上述原则，遂决定可由立法机关酌情定夺之，以免徒成具文。实际上此一办法反属便利，同时且仍可保存其效用，不失为两全之策也。



第十二章 结 论

汉密尔顿原著

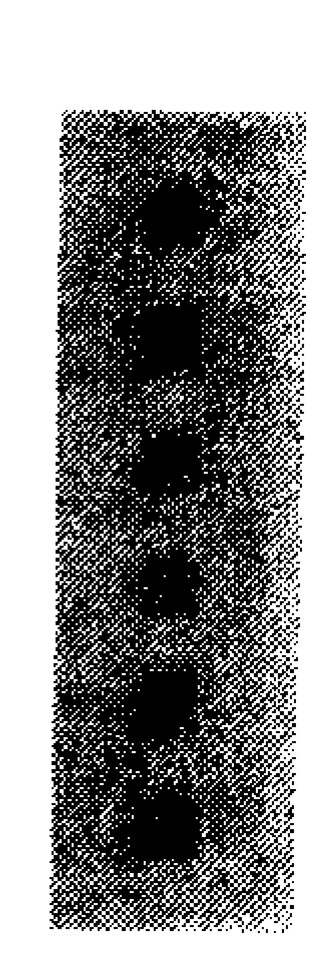
——新宪法尚属得体——可予修正或补充使之益臻完善——希望国人一致拥护行宪计划——

合众国宪法原理及其行宪要义，以期促成统一，奠定邦基，已如以上各章所述；惟尚待吾人反躬自省者乃本书之立论，是否已足以打破种种歪曲理论，充分证明制宪会议所通过之新宪法，确属健全妥善，而为国人所值得采纳；其各项条例是否皆为维护国人之安全与自由及促进国家繁荣所必需者，是尚待加以解答之疑问也，深望国人对此咸能凭其良知与理解力，以冷静之观察，下一真确之判断，是非既明，则反对者自将无可施其技矣。要而言之，国家制定宪法之真谛，非仅有关社会之特殊利益而已，且对国家整个生存之影响，意义尤为重大，故各州均应以国家利益为前提，人人均应一心一德，同表拥护，以利推行。

费城制宪会议兹虽已制定国家之新宪法，但在此敦促

各州召开大会，加以批准施行之际，余个人对于宪法全文，实亦并不具有完全之信心，盖制宪代表虽多已竭尽其智力；但才能有限，自不能期其有完善之产物，此亦无庸加以隐讳。惟就吾国当前之政治动态及国人之习惯与观感而论，余则仍敢断言新宪 法实较以前历次所拟者，优点颇多，确为切合现实之最佳方案。

新宪法不能谓为尽善尽美，无懈可击，既为吾人亦所承认。然则或问为何吾人又急欲采取此未臻妥善之方案而欲付诸实行？为何不在确实付诸实行之前，再加修缮，俾可使之十全十美？此种责难，表面上视之，似亦有其理由，惟按诸实际，亦仅为情理上之废词而已。第一须知为适应吾国当前之舆情与现实，以期维持国家之统一及保障人民之安全，此一方案虽尚具有缺点，但在大体上言之，尚属良好而为合众国所宜推行者也。第二当前国事动荡不安，邦基未见稳定，若徒事好高骛远，为追求更健全之宪法而一再试验，每不称意，辄加废弃，则坐误时日，影响所及，必使合众国国体陷于分崩离析之危境中，故为使国事趋于安定起见，新宪法虽非尽善尽美，但亦切合国情，且在实行之过程中，尚有以经验加以改善之机会，此即应予推行理由之一也。



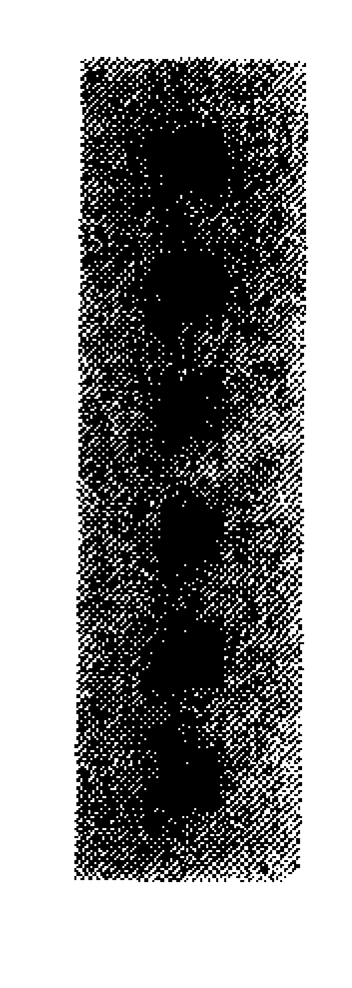
制宪会议人士兹亦定有关于提出修正案之条例，列为宪法之第五章，其故即在此为，盖既知宪法有其缺点，且

时代进化，自亦无一成不变之理，此须时予修正与补充，方可日有改进，愈益健全。其办法乃规定在颁行宪法之后，各州以其经验所得，认为须予改善或补充时，即可以建议方式提出修正案，待召开大会经多数加以表决通过后，即能列为宪法之一部分，通饬全国遵行。准此而论，宪法若有缺点，果仍可加以修正，殊可不必多所怀疑而因噎废食，以致妨碍国家大计。

由此可知，各州倘欲修正宪法，或欲有所补充，则在确定其主张之后，每次即可自成一案，单独提付大会讨论。此一办法可以无需改动宪法原文，但其效用对有关各点，仍可加以补充或修正，待获得必要票数之赞同，该案即可予以决定性之表决。目前合众国系由十三州所组织，倘其中九州或十州欲对宪法作特殊之修正，则经其联名提出后，表决票数更可不成问题，故在提付大会讨论时，该案自必能获得表决通过，不致多受阻力，殆无疑义。准此而论，此一条例对于修正事项，实多便利，日后宪法经此程序，可以逐步加以改善，最后自能适如众意，成为最完善之国家最高法规。

但一部人士对此尚有所疑虑，以为在行宪建立政府之后，所提出之各项修正案，恐未必能获通过，付诸实施。其理由乃谓执政者既受管理全国政府之委托，则对所已执掌之权力。必不愿因修正案而轻予放弃。余个人对此见

解，则认为大谬不然，并相信修正案凡经考虑成熟而被众人认为合用者，自必有助于推行政府之行政工作，其整个权力并不致受其影响，自无所谓愿与不愿也。即此一端当可证明前述论调，实无理由可言。抑有进者，统治合众国现有之十三州，欲使之和谐无间，唯政府之命是从，本非易事；姑不言执政者抱有公正刚直为怀之心，若以余意度之，则执政者为求成效起见，亦必以一种协调精神，以迎合各州之合理愿望，故若谓其殆将拂逆众意，不愿实施所已通过之修正案，实非信而有征之言也。要知修正案若为九州联名所提出，则执政者更不敢自作主张，以逆众意，故其通过施行，由此当可知其更无疑问。按宪法第五章之规定乃谓“国会经各州三分之二州议会上书申请后，应即召开大会，讨论其所提出之修正案，倘该案能获四分之三州议会或大会四分之三多数加以批准，则在事实上即可成为宪法之一部分”。此一条例，措词极为明确，断言应由国会召开大会为之，毫无疑问可言。由此可知所谓不愿更张之说，即可以此一条例，使之不攻自破。或谓集合州议会三分之二或四分之三多数一事，亦非易事。余则亦以为并不尽然，要知此与人民之自由与安全，关系极为重大，故余敢断言各州为保障民权，免受损害起见，自皆愿联合采取一致行动也。



总而言之，在此颁行宪法之前，若欲征询各州意见，

使之提出修正案，则彼等对于宪法之成效如何，尚抱怀疑之态度，自亦难以期其具有认真从事之热诚。兹尚可引证某作家之言，以说明此意义，其言有谓：

“凡一大国或社会，不问其为君主国或共和国，若欲根据普通法律，以平衡其相互关系，则实为一项至为艰巨之任务；且人之才能，或有博学多能之天才，但若欲仅凭其理智与思考力，使其草拟包罗齐全及毫无瑕疵之计划，则亦属绝对不可能之事。此则必须由众人群策群力，共同为之，并须各抒经验所得，作为工作之指针，然后方能日有改进，将切身所感不便之处，加以矫正。疾弊既除，自能益臻妥善；若徒事争辩，则多属凭空之论，结果反致妨碍工作之进展，是宜加以注意者也”。

上述理论实可视之为至理名言，凡吾爱国人士皆应订为为国服务之座右铭，自相警惕，以防各州交相离间，入于无政府状态及内战之危境中，致成为军权嚣张之国家，实属幸甚。尤要者，一国倘不建立一全国性之政府，则与国家前途之种种不利，更是笔难尽述，故吾人今先须制定国家之宪法，以求全国统一；深望各州皆能加以通过，团结一致，不为奸人所乘，然后方可建成全国性之政府，和衷共济，自强不息。国家基础既获巩固，则全国人民及后世子子孙孙方能永享自由与安全之福泽，制宪会议全体人士对此寄有厚望焉。

附录之一

联邦条例

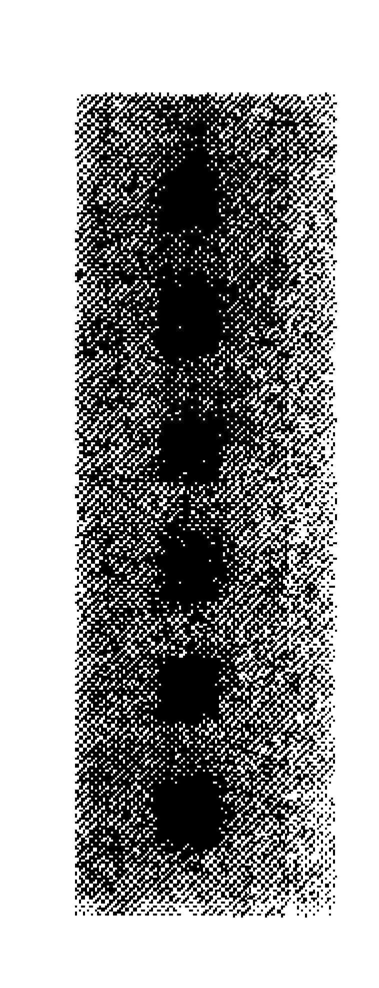
联邦条例暨纽罕什尔州（New Hampshire），麻赛佐塞湾（Massachusetts Bay），洛特岛（Rhode Island）与普拉维顿斯种植地（Providence Plantations），康涅狄格州（Connecticut），纽约州（New York），纽折尔西州（New Jersey），本雪文尼亚洲（Pennsylvania），第拉威阿州（Delaware），玛丽兰州（Maryland），佛琴尼亚洲（Virginia），北加罗里那州（North Carolina），南加罗里那州（South Carolina），及乔治亚州（Georgia）之求久合众国条例。

第一条 本联邦应命名为美利坚合众国。

第二条 各州保留其统治权，自由、独立、及司法等权利。本条例并不将上述诸权，委交合众国国会。

第三条 上列诸州为其共同防务，自由之保障，及一般福利，乃互相缔结坚强性之友好联盟，自相援助，以抵御因宗教、统治、贸易、或其他任何理由所能遭遇之一切暴力与进攻。

第四条 合众国内各州人民为增进相互间之友谊与来往关系，以垂永久起见，各州自由居民皆得同享各州自由公民所享之特权与特免，惟贫民、游民、及逃难法网之人除外。各州人民可在任何一州自由出入，享受各该州内商务与贸易上之一切特权，并受各该州内居民所受之同样课税与限制。惟该项限制



不得妨碍居民将其移入之所有财产移往他州，同时任何一州不得对合众国之财产课以捐税，或施以限制。

倘任何人在任何一州内犯有叛国罪，重罪，或其他罪案而逃离法网者，如在他州寻获时，则该州于获得其逃出一州之州长或行政当局之要求时，应将该犯交出，以便移解至对该项罪案有裁判权之一州内。

各州对于他州之纪律、法令、司法诉讼手续，及州长，应有完全之诚意与信任。

第五条 各州为处理合众国一般利益之事务，更为便利起见，应依据各该州议会之规定，每年委派代表于十一月第一周之星期一至国会聚集开会。但各州仍得保留其在该一年内召回其代表与改派代表之权。

任何一州派往国会之代表，其人数不得少于二人，亦不得超过七人。任何人在六年期限内，出任国会代表，不得超过三年。凡已奉派为国会代表之人，不得受任合众国之任何官职，或收受任何俸给或酬金。

各州可委派其代表，举行各州间会议，其名义为州务委员会委员。

各州在国会开会时，为决定关于合众国之问题，各有一票表决权。

国会内有言论与辩论之自由，在会外不受任何法院或其他地方之弹劾或质问。国会议员在往返于途中及出席国会会议期间，除犯有叛国罪，重罪，及破坏和平之罪外，国会应保障其不受逮捕与拘禁。

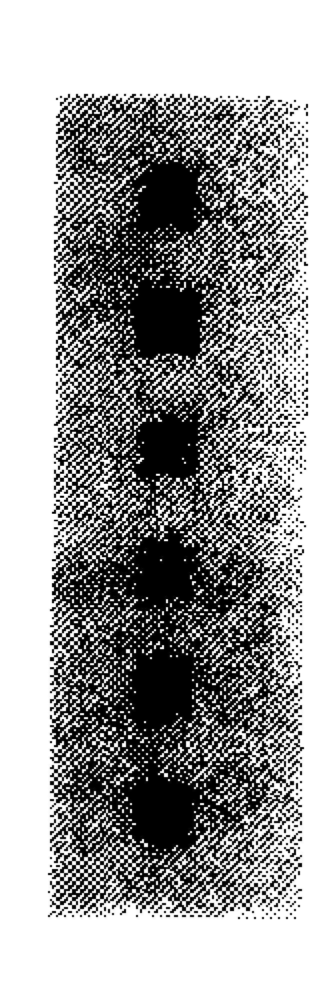
第六条 任何一州未得国会在开会时之同意，不得设置驻外大使馆；不得应允外国设置大使馆，亦不得与任何国王或国家进行任何会议，缔结协定，同盟或条约。凡任合众国之任何

官职者，皆不得接受任何国王或外国之礼物，酬金，官职，或任何爵位。合众国国会在开会时亦不得以贵族爵位，封赠任何人。

二州或二州以上之间，未经国会在开会时之同意，并确切说明其目的与时效者，皆不得自相缔结任何条约，联邦或同盟。

任何各州皆不得征收凡与合众国国会已与任何国王或外国所订条约，及已向法国与西班牙建议订立条约之条款，发生抵触之进口税或关税。

各州在和平期间皆不得置备战舰，惟经国会在开会时认为因保护该州及其贸易所必要而已同意其数额者除外。各州在和平期间亦不得留置任何军队，惟经国会在开会时认为因该州驻防要塞所必要而已同意其数额者除外。但各州可常备纪律严明与武装充足之民团，并可置备适当数量之野战炮、篷帐、军械、弹药、及军营设备物，贮藏在公共栈房内，以资应用。



各州未经国会在开会时表示同意，皆不得从事战争。惟遇该州确已遭遇敌人进攻，或已接获印第安族进攻该州之决议案通知，或危机急不容缓，不克等候召开国会会议等情形时除外。各州除国会业经宣战外，皆不得派遣任何船舶或战舰，或颁发逮捕敌船特许状。惟在宣战之后，始可向该一王国或国家，或其人物，采取行动。凡此皆须根据国会在开会时所制定之条例进行之。除非该州业已遭遇海盗之侵扰，始可派遣战舰应敌，直至解除该一危机，或俟国会开会另谋办法时为止。

第七条 各州为共同防务而组织陆军时，其上校及上校以下之军官均应由各该州州议会任命之。由其征集军队，或依该州之规定办理之。遇有缺额时，亦应由该州补足之。

第八条 凡因共同防务或公众福利所需之战争经费或其他费用，并经国会核准者，可向各州所合办之公共金库支取之。

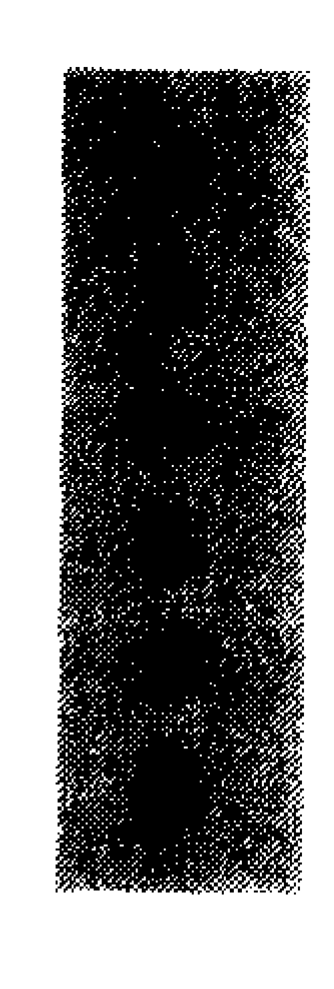
此一金库系由国会随时估定各州之地价，建筑及修建之价值后，由各州按比数集款组成之，可受任何人之审查。

各州州议会为缴纳此项比数基金，可在国会所议定之时期内，征收捐税筹足之。

第九条 合众国国会在开会期内，有决定媾和与宣战之全权，惟遇第六条所述之情形时除外。国会有派遣驻外大使及接受外国大使之特权。国会有缔结条约与同盟之特权，惟不得签订限制各州议会向外人征收进口税及关税之权，一如该州人民所应缴纳者，或禁止任何商品货物输出或输入之商务条约。国会有制定法规之权，以决定在陆上或海上所得之掠夺物，何者为合法，以及合众国陆军或海军在作战时所获之战利品应如何加以分配。国会在和平期间有颁布逮捕敌船特许状之特权。国会有任命法庭之权，以审判海盗及公海上之重罪案件，倘国会并不任命法官，有设立法庭。受理及审判有关掠夺物之各项诉讼案件。

合众国国会在开会期间乃最高之上诉机关，可以调处二州或二州以上之间关于疆界、管辖权或其他问题所已存在或将发生之一切争端。国会可以下述方式行使此一权力：不论何时，任何一州之立法或行政当局，或法定代理人而与另一州发生争端时，应向国会呈递诉状，说明案情，申请予以审问，国会当即以命令通知争讼中另一州之立法或行政当局，指定日期，促两造派法定代理人到会申诉，经联合同意后，可任命委员或法官，组成法庭，以审判此一案件。倘不能获致同意，则国会可自合众国每州内指定三人，在此名单上由提出诉状者开始，每州输流剔除一人，直至减为十三人为止，然后再自此人数中，由国会当众抽签，根据国会之规定，抽出七人至九人。其抽得之人员或其中五人，即为委员或法官，以对该项争端作最后之

审判。此案既经多数法官审明其案由，当亦能同意其判决。倘双方之一在规定之日期并不到会，亦不说明国会所认为充分之理由，或虽出席而拒不剔除名单上之人数，则国会在指定每州三人之后，可由国会秘书代替缺席或拒绝之一造，加以剔除。根据上述规定所组成之法庭，其判决文应视为最后之裁判。倘当事人之任何一方拒不服从该一法庭，或拒不到庭，或拒不辩护其要求或案由，则法庭仍可进行裁判，加以裁判，并可同样视为最后之裁判。其裁判或判决书及其他手续在任何情形之下，均应提交国会，列为国会维持有关各州安全之法令。惟在规定每一委员承审此案之前，应先宣誓，并由该州最高或高等法院推事，监督办理之。其誓词应为“誓当根据判别是非之能力，不偏不倚，不图酬报，以审判此一案件”。惟为合众国之利益计，亦不得剥夺任何一州之领土。



关于土地私有权利之一切争端，凡二州或二州以上持有土地让予证书者，该州之管辖权应及于该地；但各该州辖境本身遇有调整情形时，如持有该项土地让予证书者或各州政府当局能会同提出关于辖权问题之先例，则经当事人之任何一造向国会提出诉愿后，得参酌前述解决州与州间关于领土辖权争执事项之办法，予以最高之解决。

国会有调整当局所自铸及各州所铸造之硬币合金成色及其价值之全权。——有规定全国度量衡标准之全权。——有调整及处理与印第安族间（并非合众国之一州）之商务及其他一切事务之全权，惟以不侵犯各州在其领域内之立法权为条件。——有设置及调整全国各州间之邮政局及征收邮费，以支付邮政局经费之全权。——有任命全国陆军军官之权，惟团长除外。——有任命海军各级军官及委任军役人员为军官之全权。——有制定统率陆海军条例，调整陆海军组织，及指挥其

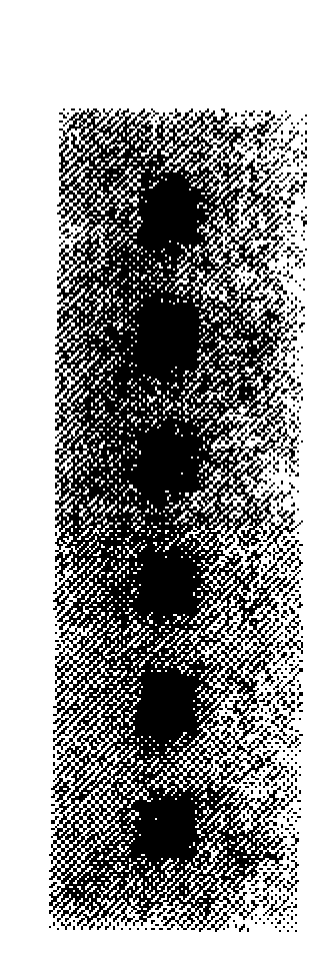
作战之全权。

国会有任命组织委员会之权，使之在国会休会期内开会。该委员会可定名为“州务委员会”，由各州各派代表一人组成之。国会为处理国务遇有必要时，可任命组织其他委员会及委任文官，并可任命其中一人为主席，惟在三年期限内，任主席之人不得超过一年。——有确定合众国政务上所必需之经费数字，调拨该项用款及支付各项公款之权。——有以美国名义，借贷款项及发行纸币之权，惟每隔半年，应将借款及发行之纸币数额，造具账单，送交各州。——有组织及配备海军之权。——有决定陆军数额及向各州按其白种居民人数之比额，征集兵员之权。各州应受征兵额之束缚，一经规定，各州州议会应即任命团长，招募人员，发给士兵之服装，军械及其他配备物，其费用概由国家供给。官兵一经穿着武装，佩带武器及其他配备后，应即在国会规定之时间内，开往指定之地点。但国会在审察实情之后，倘认为任何一州不宜招募兵员，或该州募集之人数应较规定数额为小，或应较规定数额为多，则可予以适当之规定。至额外人员，则该州亦应与额内人员予以同样之服装，武器与配备，惟该州州议会倘认为无法使此额外人员全部配备齐全，则该州应尽其所能，加以配备之。该项官兵一经穿着武装，佩带武器，及其他配备物后，亦应在国会规定之时间内，开往指定地点。

国会在和平期间不得从事战争；不得颁发逮捕敌船特许状；不得缔结任何条约，或同盟；不得铸造钱币；不得调整钱币之价值；不得确定为合众国防务与福利，或其他原因所需之用款与经费；不得发行纸币；不得以美国名义借贷款项；不得拨发用款；不得决定制造或购买战舰之数额；不得决定招募陆军或海军之人数；不得任命陆军或海军总司令，惟经九州同意者除

外。任何问题，若国会不予多数表决，除继续休会外，不得加以决定。

国会有宣布休会在该一年内至任何时间，及移至合众国境内任何地方开会之权，惟休会时间不得超过六个月之期限。国会每月应公布其议事录，惟有关条约，同盟，或军事作战事项，认为须守秘密者，可不予公布。各州代表对任何问题之是否意见，任何代表认为合宜时，亦应记入议事录内。一州或数州代表要求给予议事录时，除上述须守秘密之部分外，应将议事录之副本送交该数州州议会。



第十条 州务委员会或任何九州在国会休会期内，赋有合众国国会在开会时所能执行之权力。此须经九州同意，认为合宜时，始可随时交其执掌，盖联邦条例并无授权上述委员会执行之规定，故需征询合众国国会内九州之意见。

第十一条 加拿大承认本联邦条例，并采行合众国之措施，故应准其同享合众国之一切利益，但其他殖民地未经合众国九州之准许，不得享此同样待遇。

第十二条 在合众国推行本联邦条例之前，国会以其职权所发行之纸币，所举之借款，及债务，仍应视为合众国之责任，并应郑重保证其信用，予以满意之偿付。

第十三条 各州应遵守国会之决议及根据联邦条例所提交国会之各项问题。本条例应由各州严格遵守，以使合众国永垂不朽，今后未经国会同意及各州州议会加以批准，联邦条例概不得随时加以修改。

（以下为各代表之保证誓词，从略）。

附录之二

召开联邦制宪会议书

一七八七年二月二十一日美国国会所通过之决议案

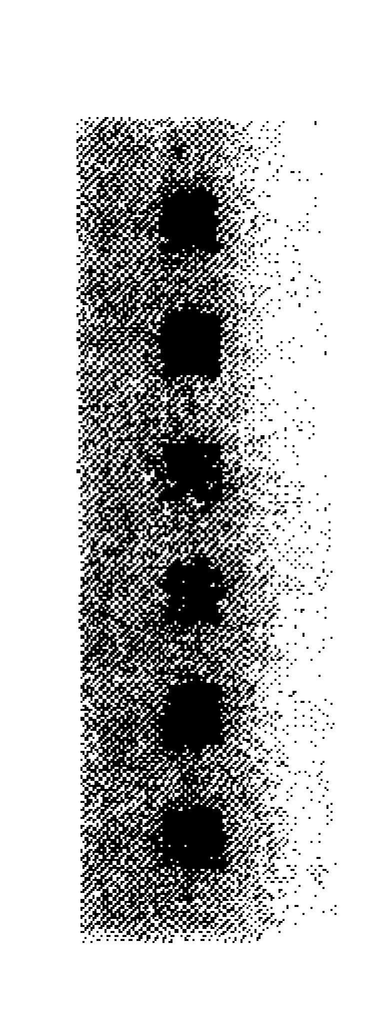
缘联邦条例暨永久合众国条例既规定其条文经美国国会及若干州议会之同意后，例可加以修改；兼以经验之启示，证明美国现行联邦条例有其缺点，故兹有某某数州，尤其是纽约州，已指令其驻在国会内之代表，提出召开制宪会议之建议，藉资矫正。此即下列一项决议案之旨趣，盖召开制宪会议殆为使各州建立坚强国民政府之最善措施故也。

决议案：国会认为在本年五月第二周之星期一，由各州委派代表至费莱台尔菲亚城，举行制宪会议，尚属合宜，俾便修改联邦条例，然后向国会及各州议会报告所已修改之各项规定，一俟国会同意，并经各州州议会加以批准后，当可将其制定为联邦宪法，适应政府之紧急需要，以保持合众国国体。

附录之三

制宪会议以宪法送呈国会之决议案

一七八七年九月十七日星期一



出席者：纽罕什尔州、麻赛佐塞州、康涅狄格州、纽约州、纽折尔西州、本雪文尼亚洲、第拉威阿州、玛丽兰州、佛琴尼亚洲、北加罗里那州、南加罗里那州、及乔治亚州。

决议案：制宪会议兹决定以下列宪法全文，送呈合众国国会。一俟各州人民根据各该州州议会之建议，选出代表后，应将本宪法提交各该州代表大会，俾便征得其同意，以待其批准。各州代表大会，凡表示同意而加以批准者，应即通知合众国国会。

决议案：制宪会议兹同意一俟九州代表大会批准本宪法后，合众国国会应即订一日期，饬各州委派选举人，开会加以批准；另定一选举人开会之日期，以便投票选举大总统。并应根据宪法，决定开始进行之时间与地点。一俟加以公布之后，应即任命选举人，并即选举参议员与众议员。选举人应于规定之日期开会，以选举大总统，并应依宪法之规定将选举票签证封印之后，径呈合众国国会秘书。参议员与众议员应于指定之时间与地点开会，参议院应任命其议长，以便由其接收，启封，及计

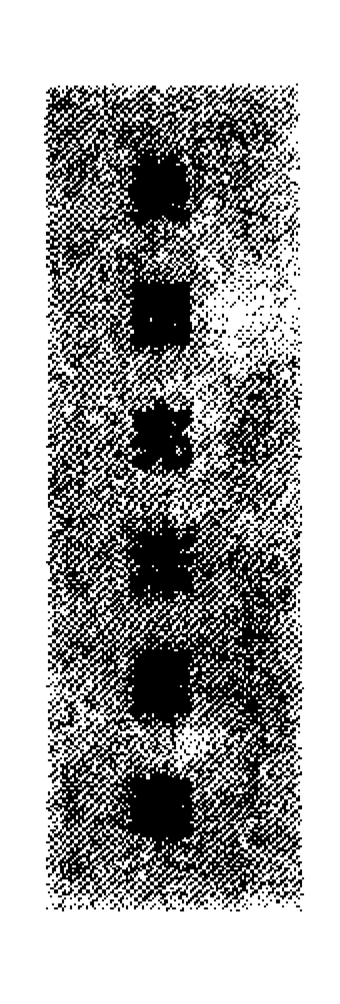
算选举大总统之票数。大总统一经选出之后，国会应与大总统共同进行实施宪法，毋得迟误。

上列决议案系经制宪会议所通过。

主席　乔治·华盛顿

秘书　威廉·贾克森

附录之四



华盛顿送呈宪法书

制宪会议发于一七八七年九月十七日

国会议长阁下：兹谨以宪法送呈国会，此乃吾人认为最宜于美国推行之宪法，尚祈赐予考虑，不胜企幸之至。夫立国之道，举凡宣战，媾和，缔结条约，筹募款项，整饬商业，以及行政与司法等职权。均宜授予合众国之共有政府，且吾国友邦对此亦皆期待已久；但此项任务，范围既广，若仅委交若干人所组成之机构办理，则显非适当。今吾人所商获之成议乃须分设各部机构，专司其事，而由政府总其成。惟各州今所组成之联邦政府并不能保障各州同享独立自主权之一切权利，及维护各州之利益与安全，已属明甚。凡任何社会，其各个单位均须放弃一部分之自由，方能保全其他权益。此一重大牺牲必须视其处境及达到此一目的之需要时而定。所谓权利，何者须予放弃，何者可予保留，此实难以下一确切之区别；且在目前，尤因各州对其本身情形，职权范围，习惯，及特殊利益等问题，意见互相纷歧，以致权利去留一事，益感困难。吾人兹经缜密加以研究之后，认为促成合众国之团结一致，实与每一真正美国人民有极大之利益，且与吾国之繁荣、幸福、安全、甚至国家之生命，亦有莫大关系。吾人兹对此一重大问题，皆已有深

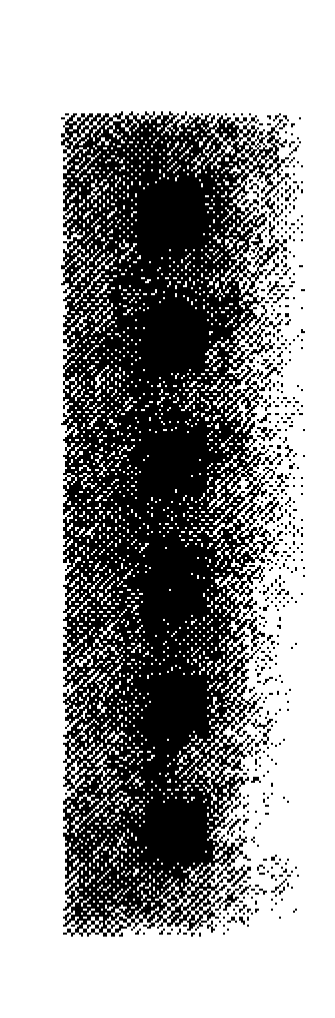
切之感悟，故各州代表今在制宪会议中对次要问题，咸能捐弃成见，此殊出人意料之外。因此制宪会议会场空气和谐，同以相敬相让之精神，进行其事，遂获底于成功，此因吾国政治局势所急需，亦由各代表之均能谅解一切所致也。虽此一宪法欲求各州之完全赞同，尚未可必，但各州若仅顾及其单独利益，则其结果必将使他州蒙受特殊之不利或损害。惟吾人相信并期望各州当能理喻及此，绝少发生此种事件，则吾人最热切之愿望，即增进国人之福利，保障国人之自由与幸福等事，当皆能如愿以偿，实属幸甚。专此布达，敬颂

台绥

乔治·华盛顿谨启

一七八七年九月十七日

附录之五



美利坚合众国宪法

一七八七年九月十七日制宪会议通过

吾美利坚合众国人民为组成更完善之合众国，树立正义，保障国内安宁，筹设共同防务，增进全民福利，并谋今后国民永享自由之幸福起见，爰制定美利坚合众国之宪法。

第一章

第一条 本宪法所规定之各项立法权，均授予合众国国会。国会由参议院与众议院组成之。

第二条 众议院由各州人民每二年所选出之议员组成之，各州选举人应具有多数州议会议员选举人所需具之资格。

凡年龄未满二十五岁，为合众国公民未满七年，并在当选时非其选出州之居民者，皆不得当选为众议员。

众议员数额及直接税税额皆应按照合众国所辖各州之人口数额，由各州分配之。此项人口数字系由全部公民，及五分之三之其他人民所决定，包括须服役若干年之人在内，惟不纳税之印第安人除外。合众国应于第一届国会会议后之三年内，调查人口之确数，此后每隔十年，应依照法律所规定之手续，统

计一次。众议员人数规定每三万人中以选出一人为限，但每州至少应有众议员一名。惟在实行前项人口统计之前，纽罕什尔州得选出三人，麻赛佐塞州八人，洛特岛与普拉维顿斯种植地一人，康涅狄格州五人，纽约州六人，纽折尔西州四人，本雪文尼亚州八人，第拉威阿州一人，玛丽兰州六人；佛琴尼亚州十人，北加罗里那州五人，南加罗里那州五人，及乔治亚州三人。

任何一州所选出之众议员中如遇有缺额时，该州之行政当局应颁布选举令，以补足此缺额。众议院应选定该院议长及其他职员，并具有提出弹劾案之全权。

第三条 合众国参议院由各州州议会选出参议员二人组成之。参议员任期六年，各有一票表决权。参议员于第一次选举后之集会时，应即均等分为三组，第一组参议员议席应于第二年满任时出缺，第二组议席应于第四年满任时出缺，第三组议席应于第六年满任时出缺，俾参议员总数中之三分之一，每隔二年可改选一次；倘在任何一州州议会休会期间，因辞职或其他缘由而遇有参议员缺额时，该州行政长官可于州议会召开下届会议，以补该项缺额之前，任命临时参议员。

凡年龄未满三十岁，为合众国公民未满九年，并在当选时非其选出州之居民者，皆不得当选为参议员。

美国副总统得为参议院议长，但除在全院赞成与反对之票数相等时，无表决权。

参议院可选定院内之其他职员，及在副总统缺席，或行使合众国大总统职权时，亦可推选临时议长一人。

参议院有审问一切弹劾案之全权。因审问弹劾案而开会时，参议员俱应宣誓或作代誓之宣言。在审问合众国大总统时，最高法院院长应为主席。无论何人，未经出席参议员三分之二人

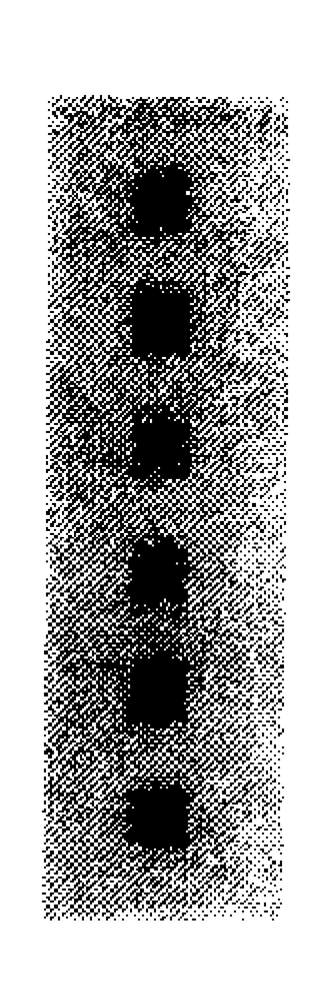
数之同意，可不受定罪之处分。

判决弹劾案件，以免职及剥夺享受合众国尊荣，有责任或有酬金职位之资格为限。但根据法律，犯罪当事人应受公诉、审问、裁判、及惩罚之处分。

第四条 举行参议员与众议员选举之时间，地点及方式，应由各该州州议会规定之；但国会得随时以法律制定或修改该项规定，惟关于选举参议员之地点，则不在此限。

国会每年至少应开会一次，除以法律另定日期外，该项会议应于十二月第一周之星期一举行之。

第五条 各议院可自行审查各该院议员之选举，选举结果报告，及议员资格等事；各院皆可以过半数为其法定人数，以处理事务，但不满法定人数时得逐日延期开会，并可依照各该院所规定之方式与罚则，强迫缺席之议员出席。



各议院皆应规定其议事程序之法规，惩罚各该院扰乱秩序之议员，并经三分之二人数之同意，得开除该议员。

各议院皆应将会议记入议事录内，并随时公布之，惟各该院认为须守秘密之部分除外。各院议员对于任何问题之赞成与反对，经出席议员五分之一之请求后，亦应登记于议事录上。

各议院在国会开会期内，未得他院之同意，皆不得延会至三日以上，亦不得将二院开会地点，移往其他场所。

第六条 参议员与众议员可获得其服务上之酬金，数额由法律规定之，并由合众国国库支付之。二院议员除犯有叛国罪、重罪，及破坏和平之罪外，在出席各该院会议与往返于途中之期间，皆可不受逮捕。各议员在院内所发表之演说或辩论，在院外不受质问。

参议员或众议员在当选后之任期内，皆不得受任合众国当局下所设置或将提高俸给之任何文官职；凡任合众国任何官职

之人，在继续供职期内，皆不得出任国会议员。

第七条 凡有关征收捐税之法案，皆应先在众议院提出；但参议院得提议或赞同关于该案之修正案，与其他法案同。

凡众议院与参议院所通过之各项法案，在成为法律之前，先应送呈合众国大总统；大总统如批准该一法案，应予签字其上，倘不予批准则应附具异议书，将该案退还提出之议院。该院应将其异议书详载于议事录内，然后进行复议。倘在复议之后，该院有三分之二人数，同意通过该一法案，则应将该案，连同异议书，送交其他一院，该院亦应加以复议，倘该院亦予三分之二多数，加以通过，则该案即可成为法律。倘遇有前项情形时，二院应以赞成与反对之票数表决，并应将投赞成票与反对票之议员姓名，载于各该院之议事录内。倘任何法案于送呈大总统后之十日内（星期日除外），未见其退还，则该案可视为业经大总统签署而成为法律；如因国会休会，致该项法案无从退还时，在此种情形下，则该案不得成为法律。

凡须经参议院与众议院同意之各项命令，或决议，或表决，（惟休会问题除外），均应送呈合众国大总统；并在发生效力之前，应先经大总统批准。倘大总统不予批准，则应依照关于法案所定之法规与限制，由参议院与众议院以三分之二多数再通过之。

第八条 国会有下列各权：

一、赋征直接税，间接税，输入税及国产税；偿付国债，及规划合众国之共同防务与全民福利。但所征各项捐税，输入税及国产税，应全国一律。

二、以合众国之信用，借贷款项。

三、调整合众国与外国，各州间，及与印第安族间之通商关系。

四、制定全国一律之归化法规，及破产法。

五、铸造钱币，调整国币与外币之价值及规定度量衡之标准。

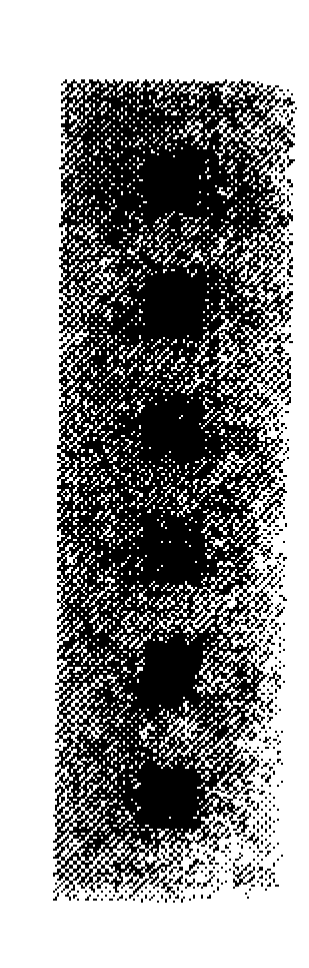
六、制定关于伪造合众国有价证券及通货之惩罚条例。

七、设立邮政局，及开辟邮政道路。

八、保障著作家与发明家对其著作物与发明物在规定期内之专利权，以奖励科学与实用艺术之进步。

九、设立最高法院下之附属法院。

十、规定及惩罚海盗罪，在公海上所犯之重罪，及违犯国际公法之罪。



十一、宣战，颁发逮捕敌船之特许状，及制定关于陆海上捕获物之法规。

十二、招募陆军及供应其军需，但拨充该项用途之款项，其期限不得过三年。

十三、设置海军及维持其军需。

十四、制定关于统率陆海军之法规。

十五、规定召集民团，以执行合众国之法律，镇压叛乱，及抵御外侮。

十六、规定民团之组织，武装及训练，并指挥合众国各部之民团，使之为国服务，惟任用军官，及依据国会所定之军纪而训练民团之权，由各州保留之。

十七、对某某特殊州所割让及经国会所接受之地区（其面积不超过十方英里）而充作合众国之政府所在地者，可行使任何事项之独有立法权。对业经州议会同意购取之土地，而用以建造要塞、军需库、兵工厂、船坞及其他必要建筑物者，亦得行使同样之权。

十八、制定所有必须之法律，以执行上述各项权力，及本

宪法所授予合众国政府，或政府各部，或各部官员之其他一切权力。

第九条 现有各州凡认为正当而准予迁徙或入境之人，国会在一八〇八年之前，不得加以禁止，但对该项入境之人，每名可课以不超过十元之税金。

人身保护令状之特权，不得停止之，惟遇内乱或外患，在公共治安上必须时，得停止之。

公权剥夺法案及追溯既往法律，不得通过之。

人头税或其他直接税，除与本宪法所规定按照比数举行户口调查及统计外，不得赋征之。

任何一州所输出之货物，皆不得课以捐税。任何通商条例或税则，皆不得对一州之海港与另一州之海港，有优惠之别；凡来往于各州间之船舶，皆不得强其入港，出港，或向他州缴纳关税。

除法律规定所拨之款项外，不得向国库提取任何用款；一切公款之收支，其账目应随时公布之。

合众国不得授予贵族爵位；凡在合众国政府下任职或受官俸之人，未经国会许可，不得接受外国君主，或国家所赠与之任何礼物、俸禄、官职、或爵位。

第十条 各州不得行使下列各权：

一、缔结条约，同盟或联盟。

二、颁发逮捕敌船特许状。

三、铸造银币。

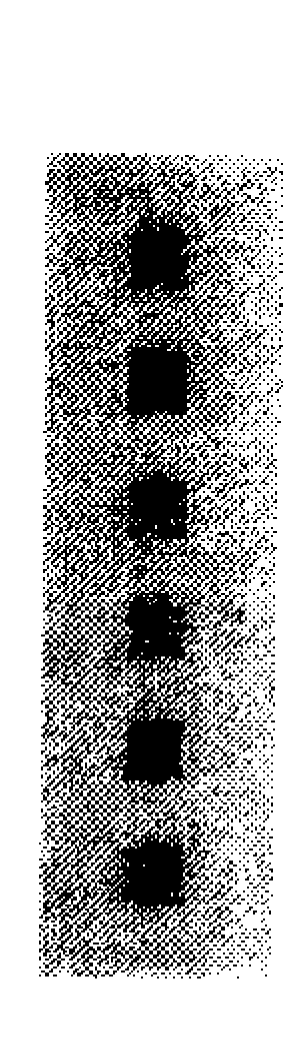
四、发行纸币。

五、使用金币与银币以外之物品，作为偿付债务之法币。

六、通过公权剥夺法案，追溯既往法律，或损害契约义务之法律。

七、授予贵族爵位。

各州未经国会核准，惟在执行该州检查法律所绝对必要者除外，不得对进口货或出口货，课以进口税或出口税；各州对进出口货所课之进出口税，其净得税额应充作合众国国库之用；所订该项法律应经国会之修正与制定。各州未经国会核准，不得征收船舶吨税；在承平期间不得置有军队或战舰；不得与他州或外国缔结协定或盟约，或从事战争，惟在确实遭遇侵略，或遇急不容缓之危机时，不在此限。



第二章

第一条 行政权授予美利坚合众国大总统。大总统之任期为四年，副总统之任期与大总统同。正副总统应依照下述条例选举之。

各州应根据各该州议会所定之方式，选派选举人若干名，其数额与各该州所得派于国会之参议员与众议员之总数相同，但参议员或众议员，或在合众国政府下受俸或任职之人，皆不得被派为选举人。

选举人应在各该州内集合，投票选举二人，其中至少应有一人不得为选举人同一州内之居民。选举人应造具所选人及每人所得票数之名单，签证封印后，送往合众国政府所在地，径呈参议院议长。参议院议长应在参议院与众议院之前，当众验明签证，开拆封印，然后计算票数，得价最多者即当选为大总统，惟该数须为所派选举人总数之过半数；倘有一人以上获得此项过半数，且其票数相等，则众议院应即投票选举其中一人为大总统。倘无人获得过半数，则众议院应以同样方式，就名单上票数最多之五名中，选举一人为大总统。但在遴选大总统

时，应由各州投票，每州代表有一票之表决权；选举大总统之法定人数由各州所选出三分之二之众议员而成，且须以各州过半数为当选。凡在选出大总统后，依次获得选举人所投票数最多者即当选为副总统。但倘有二人或二人以上所得票数相同，则参议院应投票选举其中一人为副总统。

国会得决定选派选举人之时间，及选举人投票之日期，该日期应全国一律。

无论何人，除生为合众国公民，或在实行本宪法时已为合众国公民者外，不得当选为大总统；凡年龄未满三十五岁及为合众国居民未满十四年者，亦无当选为大总统之资格。

倘因大总统被免职、或逝世、辞职、或不能执行大总统职务而去位，则应由副总统继任。国会得依法规定关于大总统与副总统之免职、逝世、辞职、或无能力任职时，宣布应代行大总统职权之官员，该员即为代理大总统，直至大总统恢复能力，或选出新大总统时为止。

大总统在任期内得受服务上之酬金，该项俸给在其任期内，不得加以增减，大总统在任期内不得收受合众国或任何一州之其他俸金。

大总统于就任执政之前，应作下列之宣誓或代誓之宣言：

"余谨誓以忠诚，执行合众国大总统之职务，并竭尽所能，以维护遵守合众国之宪法"。

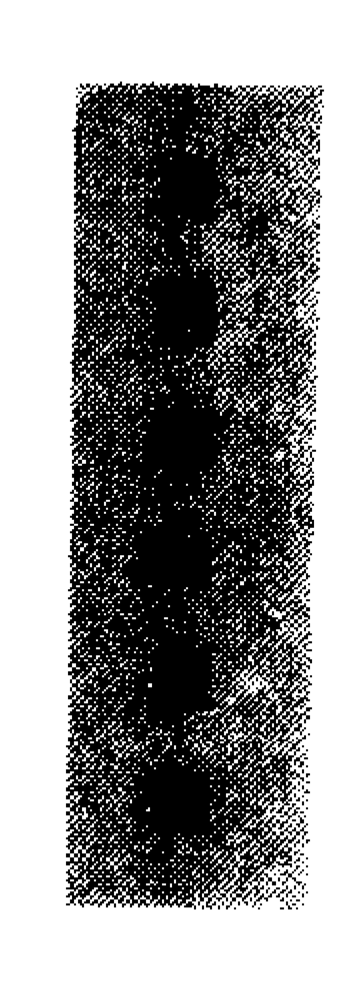
第二条 大总统得为合众国陆海军最高总司令，及在各州民团被征为国服务时，统率各州民团；大总统得令行政各部主官，以书面陈述关于各该部政务上之意见；大总统并有对于背叛合众国之罪案，颁布缓刑及宽免之权，惟弹劾案件除外。

大总统经参议院之劝告及同意，并得出席参议员三分之二赞同时，有缔结条约之权；大总统可提出人选，经参议院之劝

告及同意时，而任命大使、公使、领事、最高法院推事，及合众国政府之其他官员，此项官员之任命乃本宪法未予另行规定，而须以法律加以规定者。但国会在认为适当时，得依法授权大总统、法院、或各部主官，任命所属下级官员。

大总统正参议院休会期间，有任命一切官员，以补缺额之权，惟该项委任状至下届参议院会议结束时即满期。

第三条 大总统应随时向国会提出国务情形之报告，并提出认为必要与妥善之措施，交国会讨论。大总统在非常时期得召开参众二院，或任何一院之会议。倘遇两议院对休会时间意见相左时，大总统得令休会至其认为适当之时止。大总统应接见大使及其他公使；应注意法律之忠实执行；并应任命合众国之一切官员。



第四条 大总统、副总统、及合众国所有文官，应受叛国罪、贿赂罪或其他重罪轻罪之弹劾，而予定谳时，均应予以免职。

第三章

第一条 合众国之司法权授予一最高法院及国会随时所制定与设置之下级法院。最高法院与下级法院之推事，毋忝职守时，得终身任职，并在规定之时期内得受服务上之酬金，其酬额在其继续任职期内不得减少。

第二条 司法权所及之范围如下：

一、关于本宪法与合众国各项法律上所发生之普通法与衡平法上之一切案件，及根据合众国权力所已缔结及将缔结之条约上之案件。

二、关于大使，公使及领事之一切案件。

三、关于制海权及海上管辖权之一切案件。

四、合众国为当事人之诉讼。

五、州与州间之诉讼。

六、一州与他州人民间之诉讼。

七、各州人民间之诉讼。

八、同州人民间争执各州让与土地之诉讼。

九、一州或其人民与外国或外国人民间之诉讼。

凡有关大使、公使、领事、及一州为当事人之案件，最高法院有初审权。关于上项所述之其他案件，最高法院有受理其事实与法律上之上诉裁判权，但须依据国会所定之例外与条例。

审问各项罪案，除弹劾案外，应由陪审官办理之，并应在发生该项罪案地点之一州内开审。但遇有罪案并不发生在任何一州内时，则应由国会依法指定其审问地点。

第三条 惟在对合众国作战，依附，援助及安慰敌人时，始构成背叛国家之罪名。无论何人，若未经该案证人二人之证明，或经其本人在公开法庭自首者，不得定其叛国之罪。

国会有宣告惩罚叛国罪之权，但剥夺叛国罪犯之公权时，除褫夺终身者外，不得剥夺其继承权，或没收其财产。

第四章

第一条 各州对于他州之公共法令，纪录及司法诉讼手续，应有完全之诚意与信任。国会得依据普通法，规定该项法令，纪录，及诉讼手续之证明方式与其效用。

第二条 每州公民得享受各州公民所享之一切特权与特免。

凡在任何一州内被控犯有叛国罪、重罪、或其他罪案而逃离法网者，如在他州被寻获时，则该州得其逃出一州之行政当

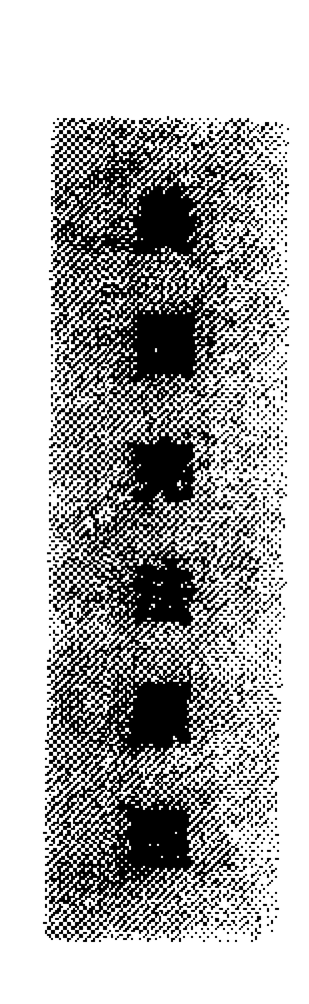
局之要求后，应将该犯交出，以便移解至对该项罪案有裁判权之一州内。

凡根据一州之法律应在该州服兵役或劳役者，而逃往他州时，不得因该州之任何法律或条例，而可豁免该项兵役或劳役，并经有关服役一州之要求后，应将该人交出。

第三条 国会得准许新州加入合众国，但在任何一州之辖境内，不得建立新州，又未经有关各州州议会及国会之同意，不得并合二州或二州以上或各州之一部分，以建立新州。

国会对于所属合众国之领土或其他财产，有加以整理及制定其必要法规及条例之权。本宪法所述一切，不得解释为损害合众国或某一州之权利。

第四条 合众国应向全国各州保证实行共和政体，保护各州不受侵略，并经各州州议会，各州行政长官（州议会不能召集时）之申请，平定该州之内乱。



第五章

国会在参众二院三分之二议员认为必要时，可提出对于本宪法之修正案；或因各州三分之二州议会之请求时，可召开会议，提出讨论修正案。在上述任何一种情形下所提出之修正案，经各州四分之三州议会或会议四分之三多数批准时，即认为本宪法之一部分而发生效力。各该项批准之方式，由国会提议之。惟在一八〇八年前所制定之修正案，无论如何，不得影响本宪法第一章第九条之第一节与第四节。各州未经其同意，不得褫夺其在参议院内之平等参政权。

第六章

本宪法施行前所订之各项债务及所立之契约，在本宪法上对合众国仍属有效，其效力与联邦时代相等。

本宪法及合众国依照本宪法所制定之法律，及以合众国职权所已缔结或将缔结之条约，均为全国之最高法律。不问各州之宪法或法律与其有所抵触，各州法院推事均应遵守之。

上述参议员与众议员，各州议会议员，合众国及各州所有行政官与司法官均应宣誓或宣言拥护本宪法。但不得以宗教上之宣言为受任合众国任何官职或公职之必要资格。

第七章

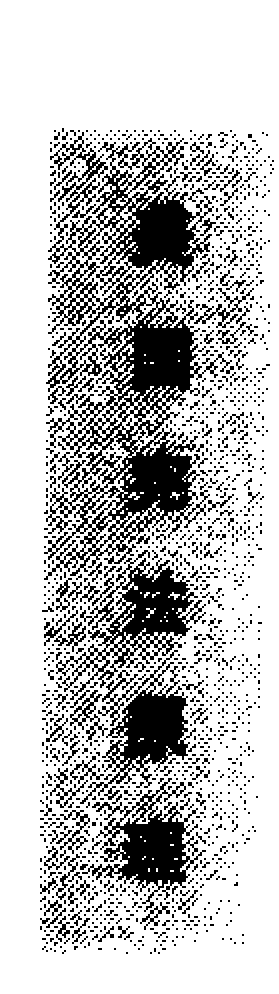
本宪法经九州州会议批准后，即告成立，并在批准本宪法之各州内亦即发生效力。

本宪法经各州出席代表于耶稣纪元一七八七年，即美利坚合众国独立后之第十二年九月十七日，在制宪会议中一致同意后所制定。

（以下为大总统华盛顿及各州代表之签名，从略）

附录之六

宪法修正案



（下列第一条至第十条修正案系于一七九一年十二月十五日第一届国会会议时所提出，业予批准。第十一条修正案系于第三届国会第一次会议时所提出，业已批准，并由美利坚合众国大总统于一七九八年一月八日以咨文公布之。第十二条修正案系汉密尔顿于第八届国会第一次会议时所提出，业于一八〇四年予以通过）。

第一条 国会并无制定关于设置宗教及禁止信教自由之权；并无褫夺人民言论或出版自由之权；并无剥夺人民和平集会及向政府伸雪请愿之权。

第二条 纪律严明之民团乃为保障自由州之治安所必须，故不得侵害人民置备武器之权利。

第三条 士兵在和平期间，未得屋主之同意，不得驻人任何民房；在战争期间，除依法律所规定之手续外，亦不得驻人民房。

第四条 人民保护其身体、住所、文件、及财产，不受无理搜查与扣押之权利，不得加以侵犯。除有可能之理由，以宣誓或代誓宣言之保证，并载明指定搜查之地，拘捕之人，或扣押之物外，不得颁发搜查状，拘票或扣押状。

第五条 非经大陪审官提起公诉，人民不受死罪或辱罪之

宣告。惟发生于陆海军中，或战争或国难时发生于现役民团中之案件除外。任何人不得因同一罪案而受两次性命或身体上之危险。任何人不得因犯刑事案件而强迫其自证其罪，亦不得未经正当法律手续，而剥夺其生命，自由或财产。凡未予相当赔偿，不得将私有财产充作公用。

第六条 凡一切刑事诉讼案件，被告得享受下列之权利：

一、在发生罪案之州或区域内，由公正陪审官予以迅速之公开审判，该区域当先以法律确定之。

二、接受关于告发案件性质与缘由之通知。

三、准与对造证人对质。

四、应以强制手续，取得对于本人有利之证据，并受法庭律师辩护之协助。

第七条 凡普通法上之诉讼，其涉讼之价额超过二十元者，应保留陪审官审判之权。凡已经陪审官审问之事实，除依照普通法之法规外，不得再由合众国任何法院，加以复审。

第八条 任何案件，均不得科以过多之保释金或罚金，亦不得处以残酷与非常之刑罚。

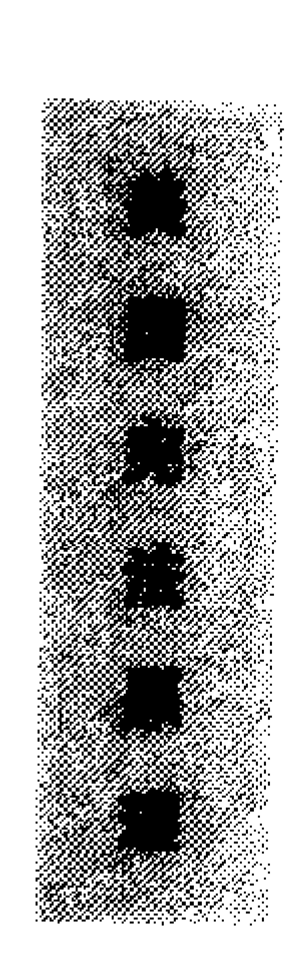
第九条 宪法所列举之某种权利，不得视为可以否认或贬抑人民所保留之其他权利。

第十条 宪法所未授予合众国，或未禁止各州行使之权力，皆由各州或人民保留之。

第十一条 在普通法或衡平法上，凡他州人民或外国人民控诉合众国任何一州之案件，不得由合众国法院受理。

第十二条 选举人应在各该州内集合，投票选举大总统与副总统，其中至少有一人不得为选举人同一州内之居民。选举人应在选举票上书明选为大总统之姓名，并在另一票上书明选为副总统之姓名。选举人应将所选之大总统与副总统，分别造

具各人所得票数之名单，然后在其上签证封印，以之送往合众国之政府所在地，径呈参议院议长。参议院议长应在参议院与众议院之前，当众验明签证启封，然后计算票数，获大总统选举票最多者即当选为大总统。惟其所得票数须为选举人总数之过半数，倘无人获得此项过半数时，则众议院应自被选为大总统之名单上，在得票最多之三人中，立即投票选举其中一人为大总统。但依据此项手续选举大总统时，应由各州投票，每州代表合投一票。选举大总统之法定人数，由各州所选出之众议员三分之二组成之，以各州之过半数为当选。倘众议院有选举大总统之权而在次年三月四日之前，并未选出大总统，则副总统应依据大总统逝世或宪法所规定之其他条例，执行大总统职务。



凡得副总统选举票最多者，即当选为副总统。惟该数须为所有选举人总数之过半数，倘无人获得此项过半数，则参议院应自名单上票数最多之二名中，选举一人为副总统。选举副总统之法定人数由三分之二参议员组成之，且须以全体参议员之过半数为当选。

但宪法规定无被选为合众国大总统之资格者，亦不得当选为合众国副总统。

第十三条 （本条修正案系于一八六五年十二月二日由阿拉巴玛州批准，业经国务卿签证，自一八六五年十二月十八日起生效，成为合众国宪法之一部分）。

第一节 合众国境内或受合众国管辖之任何地区内，不准有奴隶或强迫劳役存在，惟用以惩罚业经定谳之罪犯者，不在此限。

第二节 国会有制定适当之立法，以施行本条之权。

第十四条 （本条修正案业经国务卿签证，自一八六八年

七月二十八日起生效，成为合众国宪法之一部分）。

第一节 凡在合众国生长或归化为合众国而受其管辖之人，皆为合众国及其居住州之公民。各州皆不得制定或施行剥夺合众国公民之特权与特免之法律。亦不得未经正当之法律手续，即行剥夺任何人之生命、自由、或财产。并在其辖境内，亦不得否认任何人应享受法律上之同等保护。

第二节 各州众议员人数应按其全部人口之多寡分配之，惟不纳税之印第安人除外，各州年满二十一岁之男性居民，并为合众国公民者，除因叛国罪或其他罪案不计外，其选举合众国大总统与副总统之选举人，国会议员，一州之行政官与司法官，或该州州议会议员之权利，被取消或剥夺时，则该州代表人数应按前项男性国民及该州年龄二十一岁男性国民之总数，依比例核减之。

第三节 凡已宣誓为国会议员，合众国官员，州议会议员，或州行政官或司法官而拥护合众国宪法者，其后如曾对合众国谋叛作乱，援助或安慰合众国之敌人时，即不得为国会之参议员或众议员，或大总统与副总统之选举人，或在合众国政府或任何一州州政府下任文官或武官职。但该项公权，国会可由二院中之一院，以三分之二票数，表决恢复之。

第四节 凡经法律审定之合众国公债，包括为支付有功于平定内乱或叛乱者之养老金与奖励金所负之国债在内，其效力不得有所疑问。但合众国或任何一州皆不得承担或偿付因资助对合众国作乱或谋叛所负之债务，或因任何奴隶之死亡或解放所要求之赔偿。所有各该项债务与要求，皆视为非法，并不发生效力。

第五节 国会有制定适当之立法，以施行本条之权。

第十五条 （本条修正案系于一八六九年二月二十七日由

第四十届国会提交某某数州州议会，并已于一八七〇年三月三十日由三十七州中之二十九州州议会加以批准)。

第一节 合众国或其任何一州对于合众国公民之投票权，不得因种族，皮色，或以前曾为奴隶之关系，拒绝或剥夺之。

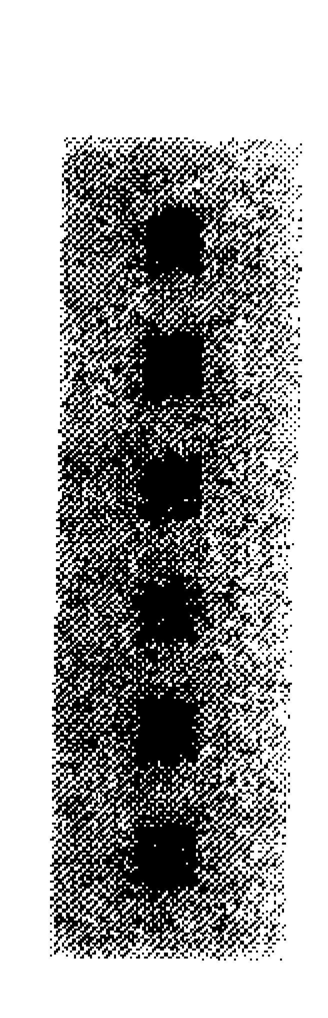
第二节 国会有制定适当之立法，以施行本条之权。

第十六条 国会有赋征所得税之权，不必问其所得之来源，其收入不必分配于各州，亦不必根据户口调查或统计，以定其税额。

第十七条

第一节 合众国参议院由各州人民选举参议员二人组成之，参议员任期六年，参议员各有一票表决权，各州选举人应具有各州议会议员选举人所需具之资格。

第二节 任何一州所选派之参议院议员，遇有缺额时，该州行政当局得颁发选举令，以补足此缺额。惟任何一州州议会，在人民依照其命令举行选举，以补缺额之前。得授权行政长官任命临时议员。



第三节 本修正案在被批准为合众国宪法之一部分而发生效力前，对所选出各参议员之选举或任期，并不发生影响。

第十八条

第一节 本条经批准之一年后，凡在合众国及其辖境内，制造，售卖或转运足以致醉之酒类，均所禁止，亦不准输入合众国或自合众国输出。

第二节 国会及各州有制定适当之立法，以施行本条之权。

第三节 本条若不依据宪法之规定，在国会送达各州之日起之七年内，经各州州议会批准为本宪法之修正案时，则不发生效力。

第十九条

第一节　合众国公民之投票权，合众国或其任何一州不得因性别关系而加以取消或剥夺。

第二节　国会有制定适当之立法，以施行本条之权。

第二十条　（本条业经国会于一九三二年三月二日通过，并由国务卿于是年三月八日提交各州，且在一九三三年一月杪前，业经三十六州批准，照宪法规定已发生效力）。

第一节　大总统与副总统之任期，应于任期届满之年之一月二十日正午终止。参议员与众议员之任期，应于任期届满之年之一月三日正午终止。其继任人之任期即于是时开始。

第二节　国会每年至少应开会一次，开会日期除以法律另订日期外，应于一月三日正午开始举行。

第三节　当选之大总统倘在规定接任之日期前逝世，则由当选之副总统升任为大总统。倘大总统之规定接任日期已届而大总统尚未产生，或当选之大总统不合资格，则在确定大总统资格之前，应由当选之副总统代行大总统职权。倘当选之大总统与副总统皆不合格时，则国会得依法宣布应行代理大总统职权之人，或决定代行大总统职权之选定手续。该员在确定大总统或副总统之资格前，应即依法代理大总统职务。

第四节　国会得以法律规定众议院于有权选举时所可选为大总统之人中，任何人亡故之事件，及参议院于有权选举时所可选为副总统之人中，任何人亡故之事件。

第五节　第一节与第二节须待本条批准后，至十月十五日施行。

第六节　本条于送达各州议会之日起之七年内，若未经四分之三州议会批准成为宪法之修正案时，则不能发生效力。

第二十一条　（本条于一九三三年二月十六日经参议院通

过，是年二月二十日复经众议院通过，至十二月五日业经三十七州批准，是日即经大总统正式宣布本条为宪法修正案)。

第一节　兹将美利坚合众国宪法修正案第十八条废止之。

第二节　凡在本国各州，各领地或属地内为交付或使用酒类饮料所有转运或输入，违反其法律时，应予禁止。

第三节　本条除依本宪法规定，于国会送达与各州之日起之七年内，经各州代表大会根据修正宪法手续加以批准外，不能发生效力。

